



Instituto Superior  
de Ciências Sociais e Políticas  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

**Título da Dissertação**

A política de Gestão de Recursos Humanos Não Docentes nas Escolas  
Públicas da Região Autónoma da Madeira num contexto de reforma

**Autor**

**Elizabeth Vieira Pereira Gonçalves**

**Orientador: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho**

**Coorientador: Doutor José Eduardo Magalhães Alves**

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Administração Pública - Especialização em Administração Pública

**Lisboa**  
2014

VALORIZAMOS PESSOAS



## **Agradecimentos**

Este espaço é dedicado a todos aqueles que durante esta trajetória se cruzaram no meu caminho e que com o seu contributo tornaram possível chegar até aqui. A todos eles o meu profundo e reconhecido agradecimento. Quero contudo destacar:

A minha orientadora Professora Doutora Elisabete Carvalho, que desde a primeira hora se disponibilizou, para orientação deste trabalho, revelando em todas as suas intervenções elevado rigor científico.

Ao meu coorientador, Doutor Eduardo Alves, pelo permanente incentivo, apoio e orientação, evitando que me desviasse do caminho e pelos importantes contributos nas sugestões de leitura assim como inesgotável paciência para rever os meus textos. Estou-lhe eternamente grata.

Ao Doutor Manuel André, pelo notável entusiasmo e empenho que dedica a estas causas, incentivando-me a abraçar este desafio e pela colaboração e apoio dado sempre que solicitado.

Ao Diretor Regional da Administração Pública e Local e ao Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa, pela disponibilidade com que acederam serem entrevistados.

A todos os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente das Escolas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário, da rede pública da RAM, pela forma voluntariosa que demonstraram no preenchimento dos questionários.

Por último à minha família, em particular ao Miguel e à Vera por serem os pilares da minha vida.



## **Resumo**

A gestão dos recursos humanos e a definição das suas políticas constituem atualmente um dos maiores desafios para a Administração Pública, sobretudo num contexto de inovação e de reforma visando acréscimos de eficácia e eficiência das entidades públicas. Neste âmbito a perspetiva deste estudo é analisar e avaliar os efeitos das políticas de mobilidade dos trabalhadores e a redução de efetivos, implementadas, que visam diretamente os trabalhadores não docentes das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da rede pública da Região Autónoma da Madeira, tendo presente a visão dos seus órgãos de gestão, comunidade docente e não docente. Quisemos conhecer quais as perceções dos 3 grupos de profissionais quanto àquelas políticas, no domínio das seguintes variáveis: adequabilidade, contributo e concordância. Revelou-se ainda pertinente conhecer os níveis de concordância relativamente à forma como é conduzida a coordenação daquelas políticas, com as escolas, por parte da Administração Educativa. Foram opções metodológicas, o recurso ao inquérito por questionário e entrevista. Feito o tratamento estatístico ao questionário apuramos níveis baixos de adequabilidade, contributos e concordância em relação a estas políticas, para a melhoria do desempenho das escolas, exibindo ainda os resultados diferentes pontos de vista em algumas variáveis, embora de pouca expressividade. Da análise às entrevistas extraímos posições de desacordo e de apreensão em relação a estas políticas, assim como um discurso de afirmação da necessidade da Região Autónoma da Madeira retomar a sua plena autonomia e aí retomar o processo de definição das suas próprias políticas, adequando-as às especificidades regionais.

**Palavras Chave:** Governação, Regionalização, Administração Pública, Organizações Escolares, Políticas Públicas, Recursos Humanos.



## **Abstract**

The management of human resources and the definition of its policies, are currently one of the biggest challenges for public administration, particularly in the context of innovation and reform to increase the efficiency and effectiveness of public entities. In this context the perspective of this study is to analyze and to evaluate the effects of the implemented policies on what labor mobility and the reduction of workers is concerned, and which directly target workers, except schools teachers, of the 2nd, 3rd and secondary cycles' schools in the state-owned educational network of the Autonomous Region of Madeira, taking into account the vision of their boards of management, and of the teaching and non-teaching communities. We aimed to learn what the perceptions of those three groups of professionals as far as those policies were, concerning the following variables: suitability, contribution and agreement. It was also thought as relevant to enquire about the levels of agreement as to how the coordination of those policies with schools by the Educational Administration is conducted. As for methodological choices, we used a questionnaire survey and an interview. After the statistical treatment of the questionnaire was made, low levels of adequacy, contributions and agreement regarding these policies to improve the performance of schools were found, plus displaying the results different views on some variables but of little expressiveness. From the analysis of the interviews we were able to extract positions of disagreement and concern regarding these policies, as well as an overall speech affirming the necessity of Madeira resuming its full autonomy and then resuming the process of defining its own policies, adjusting them to regional specificities.

**Key words: Government, Regionalization, Public Administration, School Organizations, Public Policies, Human Resources.**





## Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	i
<b>Resumo</b> .....	iii
<b>Abstract</b> .....	v
<b>Índice de Tabelas</b> .....	xi
<b>Índice de Figuras</b> .....	xiii
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas</b> .....	xv
<b>Introdução</b> .....	1
 <b>PARTE I – ANÁLISE CONCEPTUAL</b> .....	 7
<b>Capítulo I – Estado e Governação</b> .....	9
1. Estado e Governação .....	9
1.1.O papel do Estado e a sua evolução .....	9
1.1.1.Governo, Governação e Governança .....	15
1.1.2.Governação na Educação.....	19
1.2.A Administração Pública: Caracterização e formas de organização.....	20
1.2.1. O caminho percorrido sob a influência das novas conceções gestionárias.....	21
1.3.Reformas da administração pública em Portugal, no pós-25 de abril de 1974.....	29
1.3.1. O “Posicionamento” da Região Autónoma da Madeira, na última década.....	38
1.3.2. Os Programas de Reestruturação e Racionalização da Administração Pública – Uma análise comparativa entre PRACE, PREMAR, PREMAC e PAEF.....	49
1.4.Síntese Conclusiva.....	50
<b>Capítulo II – As organizações escolares</b> .....	53
1. As organizações escolares .....	53
1.1. Organização: Uma análise conceptual.....	53
1.1.1.Organização escolar.....	55
1.2. A gestão das escolas públicas portuguesas: Uma análise desde 1974 até à atualidade...	60
1.2.1. A transferência de competências, em matéria de educação, para as autarquias..	65
1.2.2. Modelo de organização e gestão das escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da RAM.....	70
1.2.3. Modelo de organização e gestão das escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da RAM: Um exercício comparativo entre o modelo regional e o modelo nacional.....	71
1.3. Síntese conclusiva.....	76
<b>Capítulo III – Gestão de Recursos Humanos</b> .....	79

1. A Gestão dos Recursos Humanos.....	79
1.1. Perspetivas teóricas.....	79
1.2. A Gestão dos Recursos Humanos na Europa e em Portugal.....	84
2. A Gestão dos Recursos Humanos no contexto da Administração Pública.....	87
2.1. A política de mobilidade.....	93
2.2. A política de redução de efetivos.....	103
2.3. A política de mobilidade e redução de efetivos no contexto da Administração Pública Regional da Madeira.....	109
2.4. A política de mobilidade e redução de trabalhadores não docentes nas escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da RAM.....	115
3. Síntese Conclusiva.....	123
 <b>PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO E CONCLUSÕES</b> .....	125
<b>Capítulo IV: Estudo Empírico.</b> .....	127
1. Estudo Empírico.....	127
1.1. Definição do Problema em Estudo.....	127
1.2. Modelo de Análise.....	129
1.2.1. Elaboração de Conceitos, Formulação de Questões e Hipóteses em Estudo.....	130
1.3. Opções Metodológicas e sua fundamentação.....	132
2. Contexto da realização do Estudo, Análise e Discussão de resultados.....	135
2.1. Questionário.....	135
2.1.1. Caracterização do Questionário (Pré-teste) e seleção da amostra.....	136
2.1.2. Inquérito por Questionário: classificação e qualificação da amostra.....	136
2.2. Entrevista.....	140
2.2.1. Caracterização e seleção da amostra.....	141
3. Resultados da aplicação do Questionário “Perceções sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos.....	143
3.1. Dados Sociodemográficos.....	143
3.2. Propriedades Psicométricas do questionário.....	148
3.2.1. Validade e consistência interna das variáveis latentes.....	148
3.2.2. Estatística Descritiva das variáveis latentes.....	159
3.2.3. Correlação de Pearson entre variáveis latentes.....	160
3.2.4. Diferenças de percepção entre os sujeitos da investigação sobre a	

mobilidade de trabalhadores não docentes e respetiva redução de efetivos.....	161
4. Resultados da aplicação das entrevistas.....	168
4.1. Análise de conteúdo.....	168
5. Discussão de resultados.....	169
<b>Capítulo V: Conclusões.....</b>	<b>181</b>
Bibliografia .....	187
Anexos .....	201



## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1</b> – Componentes do New Public Management.....	23
<b>Tabela 2</b> – Quadro de análise ao modelo Burocrático e Gestionário.....	25
<b>Tabela 3</b> – Medidas tomadas decorrentes dos eixos de atuação.....	35
<b>Tabela 4</b> – Quadro Comparativo dos Modelos de Direção, Administração e Gestão.....	73
<b>Tabela 5</b> – Modelo burocrático tradicional versus novo Modelo de organização do trabalho no setor público.....	90
<b>Tabela 6</b> – Mecanismos de Mobilidade.....	96
<b>Tabela 7</b> – Mobilidade Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27/02).....	99
<b>Tabela 8</b> – Emprego no sector das administrações públicas por subsector.....	108
<b>Tabela 9</b> – Evolução do Emprego na RAM 2011-2013.....	114
<b>Tabela 10</b> – Movimentos de entradas e saídas de trabalhadores em mobilidade.....	117
<b>Tabela 11</b> – Emprego na Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (2011-2013).....	121
<b>Tabela 12</b> – Variação homóloga do emprego na Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (2011-2013).....	121
<b>Tabela 13</b> – Evolução dos efetivos das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM.....	122
<b>Tabela 14</b> – Variáveis em estudo no Questionário de Perceções, sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos nas escolas e seus correspondentes itens.....	139
<b>Tabela 15</b> – Distribuição dos sujeitos de investigação em função da carreira.....	143
<b>Tabela 16</b> – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo o género.....	144
<b>Tabela 17</b> – Distribuição dos sujeitos por carreira, em função da idade.....	145
<b>Tabela 18</b> – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo a escolaridade.....	146
<b>Tabela 19</b> – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo o tempo de serviço na Função Pública.....	146
<b>Tabela 20</b> – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo o tempo de serviço na Escola onde atualmente exerce funções.....	147
<b>Tabela 21</b> – Distribuição do Pessoal Docente segundo a situação profissional em que se encontra.....	147
<b>Tabela 22</b> – Distribuição do Pessoal Não Docente segundo a categoria profissional.....	148
<b>Tabela 23</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Adequabilidade da Política de Mobilidade”.....	150
<b>Tabela 24</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos”.....	151
<b>Tabela 25</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson	

Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Contributo da Política de Mobilidade no desempenho organizacional”...	152
<b>Tabela 26</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional”.....	153
<b>Tabela 27</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional”, após a exclusão do item 14.4.....	153
<b>Tabela 28</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Mobilidade”.....	154
<b>Tabela 29</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Mobilidade”, após a exclusão do item 15.5.....	155
<b>Tabela 30</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”.....	156
<b>Tabela 31</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”, após a exclusão do item 16.1.....	156
<b>Tabela 32</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Concordância quanto à Coordenação da DRRHAE”.....	157
<b>Tabela 33</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida (rc) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Concordância quanto à Coordenação da DRRHAE”, após a exclusão do item 1	
<b>Tabela 34</b> – Composição e consistência interna (alfa de Cronbach) das dimensões / variáveis latentes do questionário.....	158
<b>Tabela 35</b> – Estatística descritiva das variáveis latentes em função dos três grupos em estudo (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes).....	160
<b>Tabela 36</b> – Coeficiente de correlação de Pearson (r) entre as 7 variáveis latentes (VL).....	161
<b>Tabela 37</b> – Resultados da aplicação dos testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk às variáveis latentes em função dos três grupos em estudo (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes).....	163
<b>Tabela 38</b> – Resultados da aplicação do teste de Levene às variáveis latentes em função dos três grupos em estudo (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes)...	164
<b>Tabela 39</b> – Testes ANOVA, Welch e Brown-Forsythe para amostras independentes (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes) relativamente às variáveis latentes em estudo.....	166

## Índice de Figuras

<b>Figura 1</b> - Transformação Cultural dos Governos.....	13
<b>Figura 2</b> - Características da Boa Governança.....	18
<b>Figura 3</b> - Eixos de atuação na Administração Pública.....	35
<b>Figura 4</b> - Prioridades estratégicas do PDES.....	43
<b>Figura 5</b> - Interatuação da organização com o ambiente envolvente.....	54
<b>Figura 6</b> - Dimensões principais do conteúdo da GRH.....	80
<b>Figura 7</b> - Abordagens da Gestão de Recursos Humanos.....	83
<b>Figura 8</b> - Categorias de Mobilidade.....	94
<b>Figura 9</b> - Motivos de opção pela mobilidade.....	95
<b>Figura 10</b> -Subsetores da Administração Pública Portuguesa.....	109
<b>Figura 11</b> - Distribuição das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário.....	115
<b>Figura 12</b> -Entradas de trabalhadores não docentes.....	119
<b>Figura 13</b> -Saídas de trabalhadores não docentes.....	120
<b>Figura 14</b> - Distribuição dos sujeitos de investigação em função da carreira.....	143
<b>Figura 15</b> -Distribuição dos sujeitos segundo o género.....	144
<b>Figura 16</b> - Distribuição dos sujeitos por carreira, em função da idade.....	145





## Lista de Abreviaturas e Siglas

<b>AO</b>	Assistente operacional
<b>AT</b>	Assistente técnico
<b>BCE</b>	Banco Central Europeu
<b>Ce</b>	Conselho Executivo
<b>CE</b>	Comunidade Europeia
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CReSAP</b>	Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CRSCR</b>	Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações
<b>DGAEP</b>	Direção Geral da Administração e do Emprego Público
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DRAPL</b>	Direção Regional da Administração Pública e Local
<b>DRRHAE</b>	Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa
<b>E1</b>	Entrevistado 1
<b>E2</b>	Entrevistado 2
<b>EPA</b>	Estatuto Político – Administrativo
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GP</b>	Gestão de Pessoal
<b>GRH</b>	Gestão de Recursos Humanos
<b>JORAM</b>	Jornal Oficial da RAM
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LVCR</b>	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
<b>MAI</b>	Ministério da Administração Interna
<b>MDN</b>	Ministério da Defesa Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Economia e Ciência
<b>MoU</b>	Memorando de Entendimento
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OCDE</b>	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
<b>PAEF-RAM</b>	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira

<b>PDES</b>	Plano de Desenvolvimento Económico e Social
<b>PEC</b>	Plano de Estabilidade e Crescimento
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PRACE</b>	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
<b>PREMAC</b>	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
<b>PREMAR</b>	Programa de Reorganização e de Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RGPC</b>	Regime de Proteção Social Convergente
<b>RGSS</b>	Regime Geral da Segurança Social
<b>SEAP</b>	Secretaria de Estado da Administração Pública
<b>SIEP</b>	Síntese Estatística do Emprego Público
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>SIOE</b>	Sistema de Informação e Organização Estado
<b>SITEPR</b>	Sistema de Informação de Trabalhadores das Entidades Públicas Regionais
<b>SPSS</b>	Statistical Package for Social Sciences
<b>SQSP</b>	Sistema de Qualidade dos Serviços Públicos
<b>SRE</b>	Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>TS</b>	Técnico superior

## Introdução

A gestão dos recursos humanos e a definição das suas políticas constituem atualmente um dos maiores desafios para a Administração Pública, sobretudo num contexto de inovação e de reforma visando acréscimos de eficácia e eficiência das entidades públicas. Sabemos contudo que os tempos são de adversidade, face aos condicionalismos económico-financeiros que afetam o País e por conseguinte também a RAM, condicionando o processo de renovação e reforma a opções políticas que não sendo as mais desejáveis são as possíveis, face a todo o contexto. A par da evolução do papel do Estado (de Estado Liberal, para Estado Providência a um suposto Estado Mínimo), diferentes formas de governação foram igualmente assumidas com reflexo nas políticas de Gestão de Recursos Humanos, na Administração Pública. Assiste-se assim, a uma mudança de paradigma por força das reformas administrativas e estruturais, bem como das metodologias de trabalho que colocam o cidadão, no centro de toda a atividade administrativa (Bilhim, 2000). Esta nova linha estratégica lança um desafio às organizações públicas, fazendo com que a gestão dos recursos humanos ganhe uma nova centralidade, visível em vários países europeus, na sequência de políticas de redução de efetivos iniciadas por volta dos anos 80 do século passado. Estas reformas revelam uma clara aproximação aos princípios da nova gestão pública, conhecida pela corrente doutrinária *New Public Management* (Carapeto & Fonseca, 2006). Este novo paradigma vai ditar novas políticas relativamente ao número de trabalhadores, seus conteúdos funcionais, qualificações requeridas e apelando à optimização e racionalização dos seus recursos humanos, impondo-se que a administração faça mais com menos recursos, mas pautando a sua atuação por padrões de maior qualidade (Carapeto & Fonseca).

A presente investigação aborda a gestão dos recursos humanos numa perspetiva de análise e de avaliação dos efeitos das políticas implementadas que visam diretamente os trabalhadores não docentes das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo, do ensino básico e secundário da Região Autónoma da Madeira, tendo presente a visão dos órgãos de gestão e

comunidade docente e não docente das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo, do ensino básico e secundário. Neste particular, a gestão dos recursos humanos não docentes é merecedora de estudo dada a importância da ação destes recursos na prossecução dos objetivos das organizações escolares. Efetivamente a sua participação e envolvimento não se limitam a uma dimensão puramente operacional, abrangendo igualmente áreas técnicas de elevada especialização, necessárias ao cabal funcionamento da organização escolar. Entendemos ainda ser relevante o presente estudo por nos afigurar escassos os trabalhos de investigação nestas matérias, com incidência nos trabalhadores não docentes das organizações escolares. Acresce a atualidade do tema em estudo e o impacto que tem causado nos organismos públicos, também terem contribuído para a escolha do tema. Por fim assinalo um interesse pessoal, enquanto profissional da educação, na área dos recursos humanos há mais de vinte anos.

Foi nossa convicção focalizar o estudo nas políticas de mobilidade e redução de efetivos, face à relevância que às mesmas reconhecemos, no contexto de reforma que a Administração Pública atravessa atualmente. De facto, este movimento de reforma em Portugal intensificou-se a partir do ano 2005, tendo por propósito aumentar a eficiência e impulsionar o crescimento estratégico da economia, conforme refere o estudo da OCDE da autoria de Melchor (2008). Este mesmo autor assinala o quanto era aguardada esta reforma pelos grupos económicos e pela sociedade civil, tendo sido exercida por estes grande pressão sob o Governo, para o efeito. Assim sendo assiste-se a todo um conjunto de iniciativas inscritas nos subseqüentes Programas de Governo que revelam uma clara intenção de mudança para este setor. Partindo dessa análise importa assim conhecer, no âmbito das escolas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário, as opiniões e perceções, sobre estas políticas, os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, chegando assim à pergunta de partida:

Qual a opinião dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo e do ensino secundário da Região Autónoma da Madeira relativamente à política de gestão dos recursos humanos não docentes?

Constitui objetivo geral deste estudo conhecer o que pensam os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário da RAM, sobre as políticas de gestão de recursos humanos não docentes, nomeadamente, no âmbito da mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos na Administração Pública, como percecionam essas políticas e se se reveem nas mesmas.

Como objetivos específicos, enquadram-se os seguintes:

- Apurar, no que concerne à mobilidade de trabalhadores, a relação entre a adequabilidade das respetivas medidas de política e o desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário;
- Analisar, no âmbito da redução de efetivos, a relação entre a adequabilidade das respetivas medidas de política e o desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário;
- Averiguar se existem diferentes pontos de vista entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente, relativamente à adequabilidade da política de mobilidade de trabalhadores;
- Apurar se junto dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, existem diferentes opiniões relativamente à adequabilidade da política de redução de efetivos;
- Concluir se existem diferentes perceções entre os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, relativamente ao contributo da política de mobilidade de trabalhadores na melhoria do desempenho organizacional;
- Apurar se entre os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, existem diferentes posições, relativamente ao contributo da política de redução de efetivos na melhoria do desempenho organizacional;
- Analisar se existem diferentes níveis de concordância entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente, relativamente às políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos;
- Averiguar se existem diferentes níveis de concordância entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente, relativamente à forma como a administração educativa coordena as políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos (nas fases de implementação, acompanhamento e monitorização).

Assim e em termos gerais a dissertação apresentada será dividida em duas partes:

- A parte conceptual, onde fazemos uma explanação dos conceitos utilizados e seus correspondentes enquadramentos teóricos e legais nas diversas

componentes: Organização do Estado/Governança, Gestão/Administração, Organizações Escolares e Gestão dos Recursos Humanos das Escolas;

- A parte empírica, onde apresentamos o modelo de análise às políticas de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos nas escolas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da rede pública da Região Autónoma da Madeira, seguido da apresentação e discussão dos resultados, decorrentes da aplicação dos métodos de recolha de dados e respetivas conclusões.

Do ponto de vista metodológico, este estudo envolve dois momentos: um primeiro momento, assente numa abordagem qualitativa para, por um lado, apurar a dimensão política deste processo na Administração Central e na Administração Regional da Região Autónoma da Madeira e, por outro lado, conhecer, com o detalhe necessário, a dimensão técnica e operacional da gestão dos recursos humanos, focada nas políticas de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos, através de leituras exploratórias a obras literárias, artigos científicos, relatórios, estatísticas e diplomas legais que regulamentam o objeto de estudo. Num segundo momento, tendo por base as informações recolhidas na fase exploratória anterior, adotou-se uma abordagem quantitativa e qualitativa recorrendo para o efeito, à elaboração e aplicação de um inquérito por questionário aos órgãos de gestão, bem como à comunidade docente e não docente dos referidos estabelecimentos de ensino e à aplicação de um inquérito por entrevista, aos responsáveis da Administração Pública e Administração Educativa Regional. Metodologicamente este estudo assumiu três fases: exploratória, descritiva e correlacional.

A parte conceptual encontra-se estruturada em 3 Capítulos:

No Capítulo I procedemos a uma contextualização do papel do Estado, através de uma abordagem histórica e evolutiva e em estreita relação com os modelos de governação da Administração Pública. Focamos ainda neste Capítulo o caminho percorrido pela Administração Pública sob a influência das novas conceções gestionárias, até chegarmos à realidade do nosso País e da Região Autónoma da Madeira, onde afloramos o processo de regionalização da Região Autónoma da Madeira, cuja efetiva consagração surgirá através do conceito de “Autonomia Regional” que aparece na Constituição da República Portuguesa de 1976.

No Capítulo II centramos a nossa análise nas organizações escolares. Partimos de uma análise geral para nos focarmos na “Organização Escola”, retratando os modelos de gestão e

administração que marcaram as escolas públicas portuguesas desde 1974, até à atualidade. Importou ainda, em sede deste estudo, considerar o processo de transferência de competências em matéria de gestão de recursos humanos não docentes, dos estabelecimentos do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário para a administração local. Considerando o âmbito do trabalho, junto das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário, foi tido em linha de conta o enquadramento legal, forma de organização e modelo de gestão das organizações escolares na Região Autónoma da Madeira, bem como a identificação daquilo que o distingue do modelo nacional, assinalando ainda quais as competências que são conferidas aos Conselhos Executivos, no âmbito da matéria em estudo, naqueles estabelecimentos de ensino, num e noutro Modelo de organização.

O Capítulo III é reservado à Gestão dos Recursos Humanos, onde destacamos a análise, desta área de estudo, no contexto da Administração Pública, realçando a política de mobilidade e redução de efetivos, no âmbito da Administração Central e da Administração Regional da Região Autónoma da Madeira.

No que concerne à parte empírica deste trabalho, a mesma compreende 2 Capítulos:

O Capítulo IV, denominado por Estudo Empírico, procedemos à definição do problema, em estudo, numa primeira parte e numa segunda parte ao contexto da realização do estudo, análise e discussão de resultados.

O Capítulo V é reservado à apresentação das conclusões.

Aqui chegados resta-nos partilhar este trabalho a todos quanto vejam nestas matérias interesse seja pelas suas responsabilidades políticas, institucionais e profissionais, seja apenas movidos pelo interesse pessoal. cremos, com este trabalho, ter conseguido sistematizar muita informação na área da gestão dos recursos humanos, com particular enfoque nas políticas de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos, tendo por contexto a Administração Pública e em particular as organizações escolares. Todo o percurso desta investigação ficou marcado não só pelo trabalho intenso, mas também pelo enriquecimento e crescimento pessoal. Se através dele ainda se proporcionarem reflexões, então, terá mesmo valido a pena.





## **PARTE I**

# **ANÁLISE CONCEPTUAL**



## **Capítulo I – Estado e Governação**

### **1. Estado e Governação**

#### **1.1. O Papel do Estado e a sua evolução**

Conceptualmente o Estado é uma pessoa coletiva pública, que prossegue fins públicos. Bilhim (2000) destaca três dimensões do Estado: o “Estado soberano”, o “Estado como comunidade” e o “Estado como pessoa coletiva pública” que, por via da ação do Governo, executa a actividade administrativa. A análise a efetuar no âmbito deste estudo, centrada nas políticas de gestão de recursos humanos nas organizações escolares, circunscrever-se-á à dimensão do Estado enquanto pessoa coletiva pública.

Ao longo dos anos o papel do Estado tem sofrido profundas alterações, reflexo das mudanças de conceção e de ideologia impostas por pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico, as quais importam analisar, para melhor compreender as diferentes opções de governação implementadas.

Ao Estado são reconhecidas um conjunto de missões, entendida a missão como sendo o que dá a razão de ser de uma organização (Bilhim, 2000). Segundo este autor tais missões têm sido sujeitas a diferentes classificações tendo, no entanto, assumido como mais adequada a de Bernard Gournay (1978, citado por Bilhim, 2000) que aponta quatro conjuntos de missões: “de soberania, económicas, sociais e educativas e culturais.”

Tal significa que nem sempre o Estado adoptou a mesma forma de agir nos seus mais diversos planos de intervenção na sociedade. Com efeito, ao longo do século XX, o Estado assumiu, no plano económico, uma posição intervencionista, sendo que no caso dos Estados Unidos essa posição assume maior destaque a partir de 1929, como reação à crise, vindo a despoletar um pouco por todo o mundo a necessidade do Estado implementar modelos de

regulação, cuja afirmação ocorre por volta dos anos 70 (Bilhim, 2000). Assiste-se à concentração do poder económico dando lugar ao chamado Estado Providência, de cariz fortemente social, apostado no alargamento das prestações sociais em nome do “serviço público” (Bilhim, 2000), mas que rapidamente entra em crise pois o Estado vê as suas funções aumentarem exponencialmente, abrangendo áreas de cariz social, tais como a saúde, educação e segurança social. Isto foi exigindo por sua vez a necessidade de dotar as estruturas de suporte a estas áreas com um novo tipo de trabalhadores, mais preparados e qualificados, mas que em nada se identificam com os que integravam as estruturas antecedentes e cujas aspirações e objetivos são igualmente distintos. Santos (1993) caracteriza o Estado Providência nos seguintes termos:

“O Estado-providência é a forma política dominante nos países centrais na fase de “capitalismo organizado”, constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objetivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais, e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal.” (Santos citado por Stoer, 2008:153)

A implementação deste modelo de Estado teve por consequência um expressivo aumento da despesa pública face ao proporcional aumento de trabalhadores. Isto obrigou à revisão desse modelo de Estado através da implementação de um movimento chamado de «desintervenção», caracterizado pela libertação de um conjunto de funções e atribuições do Estado, para as consignadas funções de gestão, controlo e de incentivo (Estorninho, 1996, citado por Carapeto e Fonseca, 2006). A esta mudança de paradigma Majone (1997, citado por Carapeto & Fonseca, 2006) chamou mesmo de Estado em transição “positivo” (intervencionista) para Estado “regulador”. A crise do Estado Providência que assenta na crise do fordismo<sup>1</sup>, foi denominada por vários autores como sendo uma crise do modo de

---

<sup>1</sup> Na terminologia de Stoer, Stoleroff & Correia (1990:13) por *fordismo* entende-se “*sistema de produção industrial localizado nos países do “centro” do sistema económico mundial.*” Por altura da década de 80 do século passado o fordismo entrou em crise “*quer em termos de análise das respostas estratégicas dos agentes económicos dominantes quer da sua casualidade*” implicando uma crise do Estado(*ibid.*).

---

regulação dominante (nos países centrais) sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (Aglietta, 1976; Boyer, 1986; Santos, 1993 citado por Stoer, 2008).

A evolução da concepção do Estado Providência para um Estado Regulador, não significa forçosamente uma concepção minimalista do Estado mas sim um modelo que privilegia as funções de financiamento, promoção e regulação ao invés das funções de produção e distribuição de bens e prestação de serviços à comunidade (Mozzicafredo, 1992 citado por Carapeto & Fonseca, 2006). A este processo Rosanvallon (1995, citado por Carapeto e Fonseca, 2006:20) identifica de mudança, num sentido em que vai muito para além do binómio estatização *versus* privatização, levando o Estado Providência a se «reinventar» como condição necessária para adaptar-se aos novos contextos, entendendo que esta metamorfose do Estado deverá fazer-se por via de um processo de descentralização de competências, para as entidades locais, transferindo outras para organizações que não prossigam fins públicos e por último conduzirá à reestruturação dos grandes serviços públicos na perspetiva de obter através dessa reestruturação serviços mais próximos do cidadão, mais operacionais e flexíveis no seu funcionamento e que simultaneamente garantam maior optimização dos recursos.

Com a entrada nos anos oitenta acentua-se assim a era do Estado *mínimo* fenómeno que ocorre tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido, a par do reconhecimento por parte dos governos de uma nova realidade social constituída por um eleitorado mais exigente que impõe novas posturas de maior responsabilização e transparência. O Estado deixa de exercer o seu poder de uma forma centralizada, passando a fazê-lo de forma diluída em diferentes instituições, de natureza governamental, grupos económicos do setor privado, bem como junto da sociedade civil (Carapeto e Fonseca, 2006). Com efeito, os anos oitenta marcam o início de uma nova era onde o Estado comprimido no seu papel, vê reduzida a sua intervenção no domínio económico e social. Esta evolução para um Estado mínimo, aumenta o seu ritmo após fenómenos como a queda do Muro de Berlim, da globalização económica e dos mercados (Bilhim, 2000). O autor realça ainda um novo paradigma económico e social, determinado pelo desenvolvimento tecnológico e das comunicações, vindo este a despoletar uma acérrima competitividade à escala mundial.

Machado et al. (2014) acerca da génese da globalização considera ser consensual que a mesma deverá situar-se na década de 80 do século passado, como decorrência de uma série de fenómenos que terão contribuído para ampliar o conceito de “aldeia global”, introduzido

por McLuhan (1964, citado por Machado et al., 2014:24) cerca de duas décadas antes, o qual sugere que a evolução tecnológica reduz todo o planeta à situação de uma aldeia. A globalização reflete a integração social, económica, política e cultural que tem ocorrido desde os finais do século passado, em resultado da necessidade dos mercados se expandirem cada vez mais para além das suas fronteiras, para novos horizontes longínquos e emergentes, reagindo à saturação do seu próprio mercado, ancorado no potencial da comunicação globalizada sustentada nas novas tecnologias (Machado et al., 2014). Trata-se de um conceito que não obstante, estar frequentemente associado aos fenómenos económicos, confiná-lo apenas a esta dimensão seria torná-lo demasiado redutor (Machado et al., 2014).

A este propósito destaque-se as considerações feitas por Stiglitz, prémio nobel da economia em 2001, na sua mais recente obra *O preço da desigualdade* (2013), onde com acuidade alerta para os perigos do capitalismo, apontando como principal causador das desigualdades. Sustentando a sua análise naquela que é a realidade dos Estados Unidos da América, Stiglitz, conclui estar a riqueza concentrada em apenas 1% e em resultado disso assistir-se a uma crescente desigualdade. Segundo Stiglitz (2013) esta situação pode ser travada pois a mesma não decorre da existência de uma entidade, abstrata e incontrolável que seriam os mercados.

Numa visão aproximada, Pikety (2014), na sua obra *Capital no século XXI* conclui pela existência de desigualdades resultantes do capitalismo. Aqui caracteriza a evolução da desigualdade da distribuição da riqueza nos países desenvolvidos nos últimos trezentos anos atribuindo esse fenómeno à dinâmica intrínseca do capitalismo.

A conceção de um Estado “mínimo”, configura um modelo cujo impacto se revela transversal em todas as suas áreas de intervenção, assumindo particular relevância nas áreas de atuação da Administração Pública. Aliás, a exemplo do que observamos nos países da OCDE, cujos modelos se têm orientado pelos seguintes eixos: redução da dimensão do Estado e das Administrações Públicas; introdução de novos modelos de orçamentos; gestão e controlo orientados para objetivos e resultados; modificação da natureza, das modalidades e das condições de emprego na administração pública (Bilhim, 2000). Através da leitura ao *Working paper*<sup>2</sup>, *Managing Change in OECD Governments* (2008) constatamos na análise feita aos diferentes países, que as reformas efetuadas no âmbito da administração pública incidem naqueles eixos de atuação.

---

<sup>2</sup> O OECD Working papers, sob a temática public governance são estudos direcionados para as políticas da administração pública e que se encontram disponibilizados no site da OECD.

Na figura 1 evidencia-se como os valores tradicionais da governação acabam sendo transformados radicalmente através da adopção de um conjunto de políticas de reforma. Atualmente, os países da OCDE, e não só, encontram-se num processo de consolidação das reformas inspiradas no *new public management* (NPM), ou então num processo de transição para novas formas de governação, também designadas por reformas do tipo *Whole-of-government approach* (equiparado à Nova Governança Pública), comprovando que o setor público está em constante processo de transformação (Melchor, 2008).



**Figura 1** - Transformação Cultural dos Governos; Fonte: Melchor (2008)

Atualmente os países da OCDE confrontam-se com um crescente número de mudanças impostas pela globalização e transformação dos modelos de governação. As sociedades esperam hoje mais dos Governos em áreas como a educação, saúde, segurança, proteção do ambiente, entre outros, pelo que, aqueles terão de assumir cada vez mais uma atitude proativa, antecipando os problemas e desenhando soluções, em articulação com todos os atores de forma equilibrada e concertada (Melchor, 2008). Ainda sobre as reformas no

setor público, o autor refere que estas tendem essencialmente a impulsionar e desenvolver a gestão dos recursos humanos, garantir um melhor uso dos dinheiros públicos, retribuir com serviços ágeis, flexíveis e operacionais e melhorar a imagem do serviço público junto dos cidadãos. Os constrangimentos económicos, as exigências sociais e a crescente dependência da comunidade internacional, lançam desafios permanentes, destacando a importância das reformas, as quais os governos deverão atentamente encetar.

Na perspetiva de Jorgensen (1993 citado por Carapeto e Fonseca, 2006) esta evolução do Estado «hierárquico» para um Estado «receptivo», imposta por circunstancialismos de natureza social, ocorre por força de um intenso debate político que acontece nos anos 80 do século passado em torno das exigências e necessidades dos cidadãos. Começa a reivindicar-se que as organizações públicas se deverão orientar para o cidadão e só a partir daí definir as políticas atento ao princípio organizacional, que é o *bottom-up*, na certeza contudo que na realidade não vamos encontrar de forma pura estes modelos de governação, face à diversidade que marca o setor público. Segundo (Carapeto & Fonseca, 2006), a doutrina que está subjacente a este modelo de Estado «receptivo» encara os cidadãos como parte integrante da máquina administrativa, pelo que a sua postura é de abertura à comunidade. Para que esta participação ocorra será necessário que sejam dadas condições, que impulsionem a essa intervenção. Segundo Bilhim (2001) serão estas condições que promovem o *empowerment* dos cidadãos, tomando assim parte do processo. A agenda política na década de oitenta fica marcada pelo destaque às reformas administrativas, desenhando-se várias políticas cujo objetivo era alcançar padrões mais elevados de desempenho através de mudanças nas estruturas e processos das organizações (Pollit e Bouckaert, 2004 citado por Carvalho, 2007). O debate centra-se essencialmente à volta da problemática comum identificada nas várias administrações públicas dos países e corresponde, no essencial, à dimensão e funcionamento do setor público. As soluções apontam para a adoção de uma gestão que assenta segundo Kickert (1997, citado por Carvalho, 2007:4) no seguinte:

- “Orientação para o cidadão (encarado, por muitos como cliente) ;
- Privatização, em sentido amplo, e
- Flexibilidade (designadamente na adoção de sistemas de gestão tanto quanto possível iguais aos adoptados no setor privado.”



Poder-se-á afirmar que será mesmo em resposta a estes princípios que surge a corrente doutrinária conhecida por NPM. Sob a sua égide cria-se um “novo” modelo de administração o qual paulatinamente veio a sobrepor-se ao modelo tradicional da administração ou seja o modelo burocrático (Carvalho, 2007) e que abordaremos com detalhe no item 1.2.1.

Segundo Pollit (2003, citado por Carvalho, 2007), assiste-se ao desmoronar de princípios e valores característicos do modelo burocrático que guiaram o aparelho administrativo e que ao longo dos anos se foram fortalecendo, mas que tendem a desaparecer face aos fenómenos da globalização, competitividade e tecnologias de informação. Esta mudança de paradigma surge como resposta à incapacidade de ajustamento ao contexto prevalente.

### **1.1.1. Governo, Governação e Governança;**

Durante largos anos as teorias subjacentes às políticas públicas<sup>3</sup> e à governação tinham por convicção que o Governo era aquela entidade suprema que se encontrava acima da sociedade e que nessa posição sobre ela emanava as suas diretivas (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997, citado por Lima, 2007). A partir dos anos 60 e 70 do século passado, quando as políticas governamentais começam a fracassar, a não conseguir dar resposta aos problemas sociais e a não dar cumprimento eficaz à satisfação das necessidades colectivas, começa a ser posta em causa a sua capacidade e legitimidade, conduzindo a que muitos Governos ocidentais se retirassem de várias áreas de atuação até aí da exclusiva esfera de

---

<sup>3</sup> Por políticas públicas entende-se o resultado da ação dos governos. Trata-se daquilo que os governos fazem, no decurso da sua ação (Anderson, 1984 citado por Bilhim, 2000). A este conceito estão associadas duas perspetivas, segundo Bilhim (2000), uma mais generalista, nela englobando tudo o que se possa entender por atividade do Governo e uma outra perspetiva associada às atividades diligenciadas pelo Governo com o objetivo de resolução de problemas. Segundo Rocha (2010), as políticas públicas resultam de um curso de ação tomado pelos órgãos de Estado, na decorrência de pressões dos grupos exteriores. Aquilo que legitima as políticas públicas é a lei e face a esse enquadramento legal podem ser impostas coativamente, distinguindo-se por esse facto das políticas privadas. De acordo com Bilhim (2008), a formulação das políticas públicas orbita em volta de 3 interesses distintos: o interesse nacional, consagrado na Constituição, conferindo legitimidade de ação ao Governo, o interesse público, também configurados na lei e o interesse geral, associado à defesa dos grandes princípios de cidadania das sociedades democráticas. O conceito de políticas públicas pode ainda ser analisado sob a perspetiva de duas teorias distintas: a política pública que se traduz no exercício do poder sobre as instituições e na capacidade de moldar o comportamento dos indivíduos, e a teoria da *escolha pública* (Public Choice), onde os indivíduos movidos pelos seus interesses, exercem influência nas decisões políticas para assim atingirem os seus objetivos (Stiglitz, 2000 citado por Natal, 2011). Foi esta teoria que serviu de base aos novos modelos de administração e gestão pública que surgiram na década de 80 do século passado (NPM) através da redução da intervenção do Estado em variadas áreas.

atuação do Governo (Lima, 2007). Esta retirada de ação do Governo também proporcionava a redução de custos e um melhor funcionamento do Estado. Começa a ser assim evidente uma crescente interdependência do governo com diversos atores sociais, preconizando a importância do conceito de “governança”. Na perspetiva de Santos (2005:10) a palavra “governança” só encontra paralelo na literatura, de forma tão avassaladora e num mesmo período (a partir de 1975), com o termo “globalização”. Segundo este autor esta convergência explica-se pela circunstância de que desde a década de 1990 que *a governança constituiu a matriz política da globalização neoliberal*. Classifica o autor de matriz por se tratar de uma estrutura de base e de um ambiente que em paralelo fomenta um padrão de comportamentos e ações partilhadas entre um conjunto de atores sociais selecionados e tendo subjacente os seus interesses, clarificando nos seguintes termos:

“Decisiva para esta matriz é a ideia de que ela se vê a si própria como sendo autogerada de uma forma cooperativa e, por isso, como sendo o mais inclusiva possível. Como qualquer outra matriz, ela assenta num princípio de selectividade e, como tal, no binómio inclusão/exclusão.” (Santos, 2005:10)

Estamos assim perante uma realidade que faz aproximar aquilo que do tópico anterior se abordou ou seja a função do Governo já não se encontra concentrada de forma exclusiva no Estado central, passando essa atividade a estar diluída, partilhada e disseminada, seja em virtude das variadas conexões e interdependências criadas com várias organizações, seja por via da descentralização (Lima, 2007). Daqui se infere que Governo e governança não podem significar a mesma coisa. Segundo Rhodes (1996: 652-653) a governança é entendida como “um novo processo de governar”, ou “um novo método através do qual a sociedade é governada”.

Rhodes (1996), entende que a governança pode ser vista como um padrão ou estrutura que emerge de um sistema sócio-político em consequência da interação e dos contributos de todos os atores envolvidos. Este padrão não pode ser reduzido a um único ator ou grupo de atores em particular. Numa perspetiva mais abrangente considera que a governança integra todas as formas ou métodos que são adoptados sejam pelas entidades públicas, sejam pelas entidades privadas, com o fim de resolver problemas ou mesmo criar oportunidades de natureza social, configurando assim um processo onde participam agentes públicos e agentes privados.

Parece ser pacífico que o termo governação configura, em termos conceptuais, uma maior amplitude, comparativamente ao conceito de governo, pois abrange uma interrelação com diversas entidades que podem ser públicas ou privadas (Rhodes, 1996). A governação é assim entendida como sendo a forma de gestão pública de uma complexa rede de organismos transversal ao setor público, privado e cooperativo. Esta forma de governação é a que se encontra implícita no modelo de gestão perfilado pela doutrina do *New Public Management* abordada no item anterior. Com efeito, neste modelo, o Estado assume o papel preponderante de regulador, supervisor e mediador onde com frequência se invoca o vocábulo “rede” para referir-se também a parceria e colaboração (Ferreira, 2005).

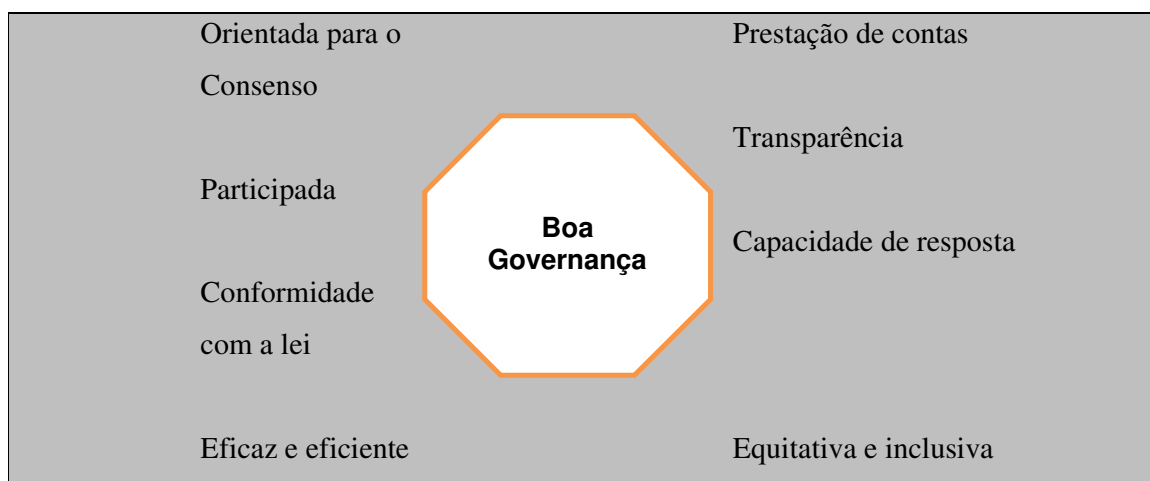
Atente-se ainda à abordagem à governação e sua comparação com o *new public management* que integra a obra *Public Management and Governance*, editada em 2003 por Tony Bovaird e Elke Löffler. O termo inglês utilizado para referir-se ao modelo de gestão de governação ou governança (Reis, 2013) designa-se por “public governance”. A obra reafirma as características do *New Public Management*, doutrina inspirada nas técnicas managerialistas, maioritariamente originárias do setor privado, enquanto que a *Public Governance* configura uma doutrina virada para a forma como a organização trabalha com os seus parceiros (stakeholders)<sup>4</sup>, cidadãos e associados, em rede, por forma a influenciar as políticas públicas. Se por um lado, o modelo da nova gestão pública coloca a ênfase nos resultados e na aplicação de técnicas que permitam medir os resultados, o modelo governação ou governança focaliza a atenção na forma como as organizações interagem por forma a alcançarem um elevado nível de resultados desejáveis. Os resultados alcançam-se por intermédio dos cidadãos e pelos *stakeholders*. Também Madureira & Rodrigues (2006) corroboram a existência de uma complexa rede que envolve um considerável número de interessados na ação pública, desde atores nacionais e internacionais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas, impondo por parte dos governos um intenso e exigente trabalho de articulação e mediação de interesses entre os diversos intervenientes no processo público/político. Citando estes autores “(...)na presente realidade, a Administração Pública moderna passou a apresentar-se como mediador de variáveis, procurando a solução de conflitos e a promoção da colaboração inter-atores.” (2006:157)

---

<sup>4</sup> São as designadas partes interessadas da organização, e que se posicionam no lado interno (funcionários) e do lado externo (líderes políticos, cidadãos, sindicatos, fornecedores, entre outros grupos e organizações de partes interessadas e afetadas pelas atividades da organização) (Carapeto e Fonseca, 2006).

Na senda da análise contida na obra referenciada, *Public Management and Governance*, torna-se particularmente difícil fazer “boa governança”. Esta expressão enquanto conceito proliferou junto de Instituições como as Nações Unidas e a OCDE. Estas instituições internacionais avançaram mesmo com definições abstratas e elencaram as características que consideraram ser as necessárias para uma boa governança. Contudo, este é um conceito fortemente dependente do contexto onde se insere, pelo que ao invés de obter-se uma definição universal deve ela mesmo, poder ser construída, “olhando” aos diferentes ambientes e contextos económicos, políticos, sociais e culturais, num processo de articulação entre as organizações, cidadãos e *stakeholders* (Reis, 2013).

Lauro (2008), num estudo da sua autoria sobre governança e qualidade, identifica quais as características apontadas pela OCDE, para uma “Boa Governança”, constantes do relatório de 2007: “Towards Better Measurements of Government” e que se ilustram através da Figura 2:



**Figura 2** - Características da “Boa Governança”; Fonte: Lauro (2008)

Estas são as características que interagindo entre si, contribuem para a “Boa Governança” de um País, na convicção de que sendo interdependentes uma não poderá coexistir sem a observância da outra (Lauro, 2008).

### 1.1.2. Governação na Educação

Partindo da análise conceptual ao termo governação, deteta-se a existência de uma interação com entidades múltiplas, podendo a mesma ser observável ao nível da própria governação na educação (Lima, 2007). Com efeito, e no âmbito das funções educativas públicas, assiste-se hoje a um fenómeno, onde se reconhece que estas atividades não se encontram sob a alçada exclusiva dos Governos, nem mesmo as funções de natureza privada, que estarão, totalmente, fora da sua esfera de atuação (Lima & Afonso, 2002).

A este propósito autores como Thompson (2003) afirmam ser cada vez mais frequente a ideia da *rede*, como forma alternativa de garantir do ponto de vista da ação social, uma maior coordenação e uma governação mais eficaz da educação. Entre nós a atenção que tem recaído sobre as *redes* encontra fundamento, segundo Lima (2007) num contexto político onde, por um lado, se impõe olhar a ação educativa não numa perspetiva intra-organizacional, mas sim inter-organizacional ou coletiva e, por outro, demarcar-se das políticas centralistas, cujos resultados se têm traduzido em insatisfação. Lima (2007:153), assinala que tanto o “centralismo burocrático” como o modelo político preconizado pela “nova gestão pública” se refletiram nas formas de governação da educação, apresentando cada um deles virtudes e defeitos. Segundo Powel (1990, citado por Lima, 2007), a “organização em rede” tem sido apresentada como uma nova forma paradigmática de conjugar e articular interesses em torno de uma série de atores envolvidos nas questões públicas. A noção de rede tem sido associada a uma gestão sem centro, mas que promove as interações entre os vários organismos.

Neste contexto, a governação é algo que inclui a actividade do Governo mas que vai já muito para além dele, pois contempla também organismos não governamentais, admitindo em teoria que é possível haver governação sem Governo (Rhodes, 1996).

Em Portugal e no contexto do sistema educativo, as formas de governação têm assumido um discurso sob a bandeira da descentralização, da autonomia, da territorialização das políticas educativas e da gestão escolar (Ventura, Castanheira & Costa, 2006). Apesar deste incentivo ao aumento da participação a nível local os resultados, segundo aqueles autores, revelam-se ténues ao nível das verdadeiras políticas locais nas áreas da educação e formação.

Na Educação abordar a temática da governação implica inevitavelmente referir a autonomia das escolas, no caso do ensino não superior. Foi com a publicação da Lei de Bases

do Sistema Educativo, em 1986, que a agenda política ficou marcada pela intenção do reforço da autonomia das escolas, a qual se refletiu num processo de transferência de competências e de recursos. Neste contexto, colocaram-se vários desafios, sobretudo, decorrentes da reorganização de escolas, a qual implicou o encerramento de algumas delas e o agrupamento de muitas outras (Ventura, Castanheira & Costa, 2006). Ainda, e segundo Barroso (2009), é da continuidade do processo de reajustamento e alteração do “modelo de gestão escolar”, em vigor após a Revolução de 25 de abril de 1974, que nascem as políticas de autonomia e gestão escolar. Dir-se-ia que se assiste assim, a uma mudança de referenciais que vão caracterizar as novas formas de “governança”, no âmbito da gestão escolar, através da redistribuição dos poderes do “centro” para a “periferia”. Também os municípios e por força da legislação que tem vindo a ser aprovada, vêm assumido um papel de maior protagonismo, junto das escolas, participando de forma mais ativa na definição e operacionalização da política educativa de âmbito local.

## **1.2. A Administração Pública: Caracterização e formas de organização**

Nos termos consagrados na Constituição da República Portuguesa, constituem órgãos de soberania do Estado: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. Face à separação de poderes (legislativo, judicial e executivo), cabe ao Governo, o poder executivo, o qual é exercido pela Administração Pública.

A Administração Pública constitui uma das áreas de investigação da ciência da administração cuja génese é europeia e é entendida como instrumento de ação do Estado (Bilhim, 2000). Segundo o autor, a Administração Pública constitui um meio de satisfazer um conjunto de necessidades coletivas que se manifestam nas sociedades organizadas e que o Estado por intermédio da mesma e no cumprimento da sua missão terá de garantir. Para o efeito, necessita de dispor de recursos (pessoas coletivas públicas) para atingir os seus fins. Essas necessidades coletivas compreendem áreas de diversa natureza como: a educação, saúde e segurança social, cuja satisfação envolve um volume significativo de recursos humanos e materiais. Note-se, contudo, que nem todos os serviços que existem para satisfazer necessidades coletivas pertencem ao Estado. De facto, uns são criados e geridos pelo Estado

enquanto outros encontram-se ou sob a responsabilidade e tutela de institutos e estabelecimentos públicos, ou das autarquias locais.

Assim, no âmbito da Administração Pública distinguem-se:

- ✓ A administração central;
- ✓ A administração indireta;
- ✓ A administração local;
- ✓ A administração regional.

A administração regional compreende a administração da Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores. Ambos os arquipélagos são dotados de Estatutos Político-Administrativo e de órgãos de governo próprios, cuja identificação, estrutura e caracterização, no caso do Arquipélago da Madeira, será objeto com o necessário detalhe, mais à frente, face ao âmbito do presente estudo.

### **1.2.1. O caminho percorrido sob a influência das novas conceções gestionárias**

Conforme abordamos anteriormente, o Estado nem sempre assumiu o mesmo modelo de ação, pelo que importa analisar até que ponto tal evidência se refletiu nas formas de governação adoptadas pela máquina administrativa, tendencialmente um pouco por todo o mundo, e também em Portugal, no espaço que medeia a passagem do Estado Liberal para o Estado Providência (*Welfare State*), coincidente grosso modo com o início do século XX e até à atualidade.

Reportando-nos então às principais transformações ocorridas ao longo do século XX, constatamos que o seu início é marcado por um Estado intervencionista, cujas áreas de intervenção se multiplicam, exigindo uma adequação das suas estruturas operacionais. Do mesmo resultará num crescimento exponencial de “organizações especializadas, vocacionadas para o preenchimento de funções individualizadas e pré-determinadas” (Quertainmont, 1996 citado por Carapeto e Fonseca, 2006:22). Poder-se-á considerar que o modelo de organização que domina nesta fase corresponde ao modelo burocrático de Weber sendo assumido como um *o tipo ideal de organização* que se contrapõe à Teoria Clássica que é acusada de

mecanicista (ênfase nas tarefas) e a teoria das Relações Humanas, acusada de *romantismo ingénuo* (ênfase nas pessoas) (Chiavenato, 1983). A este propósito Weber protagonizou uma concepção funcional e orgânica da Administração relativamente ao poder político, defendendo que este exerce o poder através da máquina administrativa cujo poder se concentra no topo e através de uma estrutura piramidal faz chegar até à base as diretivas determinadas pelo topo. Todo este processo é materializado através de um corpo normativo rigidamente constituído e despersonalizado, caracterizando-se por uma forte especialização e profissionalização dos agentes. Durante muitas décadas este foi o modelo que mais influenciou a organização administrativa, nos países democráticos ocidentais, onde a Administração Pública se encontrava subordinada ao poder político legitimada pelo sufrágio e comprometida ao cumprimento das políticas emanadas pelo governo (Carapeto e Fonseca, 2006).

Com os primeiros sinais da crise do Estado Providência, que se assinalam ser de ineficiência dos serviços esgotada nas suas formas tradicionais de agir, demasiado centralizadas e com estruturas pesadas e fortemente hierarquizadas, o modelo é continuamente posto em causa, forçando as organizações a se configurarem por referência a novos papéis (Carapeto e Fonseca, 2006). Com a progressiva passagem de um modelo intervencionista para um modelo mais regulador e orientador impõe-se um esforço de adaptação e de desconstrução dos instrumentos e modelos de funcionamento até aí existentes e uma redefinição das funções do Estado (Carapeto e Fonseca, 2006).

A corrente gestionária ou também denominado de “gerencialismo” é a que vai predominar nas últimas décadas do século XX. No cenário das mudanças que se assistem na Administração Pública, essencialmente focada nos constrangimentos de natureza financeira que afetam o setor público (excesso de défice público), promovendo uma doutrina onde se valoriza a lógica do mercado assente numa filosofia de administração com introdução de técnicas do setor privado sob o primado da eficiência e eficácia (Bilhim, 1998). Um outro movimento é ainda identificável e complementar à doutrina gestionária e que corresponde à nova economia institucional (Rhodes, 1996). Com efeito, este movimento caracteriza-se pela introdução de incentivos, a exemplo do que acontece em ambiente de mercado, nos serviços públicos, apelando à abolição do modelo burocrático e recorrendo à contratação externa, enfatizando o direito de escolha pelos cidadãos (Lima, 2007).



Os defensores da redução das atividades produtivas de bens ou serviços do Estado acreditam em ganhos de eficiência significativa. Esta doutrina tem vindo a ganhar expressão através da Administração Pública do tipo Empresarial: “*New Public Management*”, (aplicação de conceitos e técnicas oriundos do setor privado no setor público) já anteriormente mencionada, cujos elementos-chave foram identificados por Hood (1996). Segundo Pollitt (2000), o “*New Public Management*” tornou-se nos últimos vinte anos numa “nova ortodoxia” quanto à forma de conduzir e administrar o setor público.

Hood (1996) definiu de acordo com a Tabela 1, os componentes do “*New Public Management*”

**Tabela 1-** Componentes do “*New Public Management*”

<b>Instrumentos</b>	<b>Objectivos</b>	<b>Fundamentação</b>
Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão de poder.
Standards explícitos e medidas de performance	Objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção de objectivos.
Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessita de insistir nos resultados e não nos processos.
Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamento próprio e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises, dentro e fora do sector público.
Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
Insistência em estilos e praticas de gestão privadas	Mudança de um estilo de serviço publico militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de induzir instrumentos de gestão empresarial no sector público.
Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos (“value for money”)	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Na visão da OCDE, pelas palavras de Christensen & Laegreid (2001) a Nova Gestão Pública, como é traduzida a expressão “*New Public Management*”, é entendida como um novo paradigma para exercer o controlo e organização dos serviços públicos. Também Carvalho (2008) refere que este modelo confere maior autonomia aos organismos ao serviço do Estado, bem como, uma maior responsabilização dos seus dirigentes.

Todavia cerca de uma década decorrida, após o seu nascimento, a doutrina do *New Public Management* começa a ser colocada em causa. Com efeito, na década de 90, levantam-se várias interrogações à eficiência e eficácia dos seus princípios na Administração Pública e estudos comparativos feitos em vários países, tais como, Estados Unidos e Austrália, confirmam a inexistência de uma doutrina pura de NPM, sem que a mesma não tenha sido adaptada ao contexto político, económico e social (Carvalho, 2007). Citando a autora: “Como é natural, a adesão ao *New Public Management* está longe de ser hegemónica”. Pollit (2000) sobre a influência da Nova Gestão Pública, nos diferentes países, refere também não ser uniforme, quer porque partiram de pontos diferentes ou porque cada país face ao seu contexto demonstrou diferentes capacidades para implementar as reformas.

Muitos países acabaram por abandonar as reformas que haviam encetado sustentadas neste modelo ou porque chegaram à conclusão de eram demasiado onerosas, ou porque não se traduziam efetivamente em ganhos de eficiência e eficácia conforme seria expectante, ou ainda, porque colocavam em causa princípios democráticos e civis sobre os cidadãos (Lima, 2007). Uma visão crítica sobre este modelo é a da autoria de Dunleavy & Hood (1994, citado por Lima, 2007:163) que o equipara a uma “galinha sem cabeça” querendo ilustrar que o modelo assenta num corpo sem cabeça e, como tal, sem rumo definido, invocando ainda que o mesmo pode suscitar o perigo das organizações serem demasiado geridas ao nível das unidades organizacionais, mas de forma insuficiente ao nível de todo o sistema, precisamente, pela inexistência de uma orientação global.

Outro movimento a assinalar no âmbito da abordagem gestionária é o da Reinvenção da Governação, “*Reinventing Government*”, cuja expressão se deve a David Osborne e Ted Gaebler, na sua obra de 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The public sector from school house to statehouse, city hall to the pentagon* (Bilhim, 2000:43). Trata-se de uma teoria de cariz menos liberal, comparativamente aos princípios perfilhados pela doutrina da *New Public Management* e que serviu de base para a apresentação de uma nova reforma do Governo americano, aproveitada pelos recém eleitos

Bill Clinton e Al Gore em 1993 (Carapeto e Fonseca, 2006). Configura um modelo de administração empresarial integrando os conceitos de gestão pela qualidade total, reengenharia e *new public management*, demarcando-se contudo da privatização dos serviços e funções do Estado como aspectos determinantes da reforma, conforme apanágio da *new public management* (Rocha, 1997, citado por Carapeto e Fonseca, 2006:26). Assinale-se ainda, que esta doutrina assenta no pressuposto da desregulação da administração e do *empowerment* dos funcionários, a quem é dada a faculdade de usar a sua criatividade e colocá-la ao serviço do interesse público.

Semelhante ideologia surge na identificada “terceira via” assumida pelo New Labour de Tony Blair. Segundo Giddens (1996) uma política de “terceira via” devia ser a de ajudar a encontrar um caminho através das revoluções mais importantes do nosso tempo: globalização, transformação da vida pessoal e o nosso relacionamento com a natureza.

Importa ainda mencionar a abordagem do *Novo Serviço Público*. Esta visão nasce da dicotomia existente entre dois modelos em presença: o tradicional ou burocrático associado ao conceito Estado-nação de matriz jurídica e o modelo gestor mais próximo do conceito de sociedade industrial, inspirado na tradição anglosaxónica. Com efeito os seus autores, Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt, colocam em causa aquela dicotomia e propõem uma comparação através deste movimento “*New Public Service*” que caracterizam como: “movimento apoiado na cidadania democrática, na comunidade e sociedade civil e numa dimensão humanista do sistema organizacional” (Bilhim, 2000:47). Vejamos na Tabela 2, sob que aspetos se faz essa comparação:

**Tabela 2** - Quadro de análise ao modelo Burocrático e Gestor

ATRIBUTOS	BUROCRÁTICO	GESTOR
Objetivos	Vagos, atribuições departamentais	Precisos, com indicador de medida
Crítérios de sucesso	Evitar erros, seguir os procedimentos administrativos	Atingir/superar objetivos operacionais
Uso de recursos	Foco no despacho de delegação de competências. Gasta-se de acordo com a lei. Baixa preocupação com o resultado	Eficiência, eficácia, qualidade e ética
Tipo de Organização	Mecanicista, rígida e hierarquizada	Flexibilidade, estrutura achatada, rede e delegação
Papel do Dirigente	Interpreta e aplica a lei	Lidera, opta entre soluções alternativas

Fonte: Bilhim (2000)

A partir dos anos noventa do século XX, as correntes gestionárias foram gradualmente dando lugar a modelos de gestão mais participativos e que segundo Peters (1996) são (do ponto de vista ideológico) contrários. As correntes gestionárias encaram as organizações públicas como sendo semelhantes às organizações privadas, empregando técnicas de gestão de natureza privada tendo por fim os resultados e encarando o cidadão como cliente. As correntes participativas defendem que as organizações públicas prosseguem fins e interesses públicos, assim como, executam políticas públicas. Logo, são organizações políticas pelo que respondem perante o cidadão e não perante clientes. Na perspetiva das teorias participativas, olhar o cidadão como cliente abre a oportunidade à existência de desigualdades, contrariando os princípios universais de cidadania (Carapeto & Fonseca, 2006). Ainda, na linha de pensamento destes autores, as teorias participativas nascem essencialmente do reconhecimento por parte do Estado, do imperativo de legitimar a ação deste perante os cidadãos, de converter as organizações públicas em serviços mais flexíveis, mais ágeis e envolvendo os cidadãos nas suas decisões, tudo sustentado numa política de transparência e proximidade.

Daqui se extrai que a gestão pública sob os princípios da cidadania, democracia e serviço público, não poderá transformar-se em gestão empresarial e que a burocracia terá de permanecer, embora sob uma nova imagem, mais rejuvenecida e fortalecida, porque a mesma resulta fundamental a uma boa gestão pública (Carapeto e Fonseca, 2006). É através da burocracia e dos princípios que lhe estão subjacentes que será garantida a necessária equidade, proporcionalidade e igualdade essenciais num Estado democrático, fazendo assim face às assimetrias introduzidas pelo mercado (Carapeto e Fonseca, 2006).

Face à conjuntura adversa que atravessa a atualidade o setor público, com constrangimentos financeiros, redução de efetivos e novos problemas de natureza social, este mesmo setor terá de alinhar a sua estratégia para uma melhoria do seu desempenho, de desenvolvimento e de aplicação de políticas que antecipem as necessidades dos cidadãos, numa atitude pró-activa e de melhoria contínua (Carapeto & Fonseca, 2006).

Tornou-se assim perceptível, através da análise feita anteriormente, de que a partir do momento em que a crise financeira se instalou, as teorias neo-liberais que vinham dominando os modelos de gestão nas organizações públicas foram dando lugar a novas correntes de pensamento, que embora não totalmente distintas nem consolidadas, revelam uma intenção de

mudança de paradigma. Isto tem levado inclusive a questionar se o NPM terá realmente morrido. Autores de posição mais radical como Dunleavy et al. (2005), consideram que sim. Baseado num estudo focalizado em seis países (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Holanda), os referidos autores afirmam que a corrente que dominou nas últimas duas décadas a gestão e governação das organizações públicas, está essencialmente “morta”, acreditando que apenas uma minoria de aspetos daquela doutrina continuam sobreviventes. Na perspetiva dos autores tal aconteceu porque o NPM levou à adoção de políticas desastrosas. Os autores referem que em países como a Índia e o Japão, o NPM continua a ganhar terreno, contudo consideram tratar-se de exceções, pois o NPM já não é mais uma novidade. Em alternativa apontam para um novo paradigma, o da Governação Digital, ensaiando assim uma nova era, a do post- NPM. Em contraponto com aquelas que consideram ser as características do NPM: desagregação, competição e incentivo, o estudo revela que a era da Governação Digital lança as seguintes ideias: reintegração, necessidades fundamentais integradas e mudanças digitais.

Vries (2010), num artigo intitulado *Is New Public Management Really Dead?*, faz uma análise crítica ao trabalho apresentado por Dunleavy et al. (2005), defendendo que o NPM não terá morrido, apesar de se encontrar moribundo. Argumenta que o NPM é uma abstração que sugere uma unidade de ideias mas cuja implementação é muito variada, em função das características dos vários países onde foi implementado, seja por deterem diferentes regimes políticos, seja por possuírem culturas organizacionais e institucionais distintas. Vries (2010:3) considera mesmo que a era da Governação Digital faz parte integrante do movimento NPM e não se trata de um fenómeno autónomo deste. Refere o autor que talvez a era da Governação Digital se tenha destacado comparativamente ao NPM e começado a sair do seu casulo, evoluindo para aquilo que designa por “nova avenida de pensamento”. Defende que é demasiado rígido considerar, de acordo com Dunleavy et al. (2005), ter apenas emergido do paradigma do NPM a era da Governação Digital, pois considera-a mais um sub-paradigma entre outros, que identifica por quatro novas “avenidas de pensamento”, que desabrocharam do NPM, sendo elas:

- “A nova fase Weberiana”, a qual reclama a recuperação da legitimidade do Estado, colocando ênfase nos problemas sociais em detrimento dos económicos;
- A Teoria do “Governo-Governação” que aborda a coordenação vertical e horizontal e a relação com a sociedade em rede;

- A Teoria da “glocalização”<sup>5</sup> a qual se refere à combinação dos processos de globalização com localização. Trata-se de uma teoria que, analisa por um lado, as relações entre o Estado-nação e as organizações internacionais e por outro as relações entre as organizações locais e regionais;
- Teorias que incidem sobre a combinação entre o Estado, a sociedade civil e os mercados.

Vries (2010) revela no entanto ter reservas quanto a qualquer uma destas “avenidas de pensamento” conduzirem a uma mudança de paradigma. Observa o autor que nos últimos anos, alguns Governos aperceberam-se que nem tudo o que o NPM tinha por propósito alcançar, efetivamente se tornou realidade. Na verdade, assistiu-se a um incremento do número de trabalhadores sobretudo nos serviços de apoio. Acresce ainda, o problema de existirem muitas dificuldades no controlo dos serviços, o que conduz a um novo rumo e aproximação à “recentralização” dos serviços de apoio aos ministérios, a uma operação de “downsizing”<sup>6</sup>, dos serviços partilhados e uma gestão mais inteligente dos serviços autónomos, que ainda assim resistiram ao processo de centralização promovido pelos governos centrais.

Conclui o autor que na teoria e na prática, ocorre em todo este processo, uma aprendizagem, a qual é estimulada por estudos comparativos, simpósios e benchmarking<sup>7</sup>. O processo de aprendizagem decorre de incidentes, como sejam as crises financeiras que conduzem a reflexões sérias sobre a política, administração pública e sociedade.

A era post-NPM, veio introduzir grandes mudanças na governação pública, conforme defende Christensen (2012), compreendendo já o post-NPM à semelhança do NPM, uma nova onda de reforma. Sucede que os processos de reforma envolvem um processo de sedimentação, na medida em que o novo não substituí integralmente o anterior, mas acaba por

---

<sup>5</sup> Tradução nossa.

<sup>6</sup> Conjunto de atividades levadas a cabo por uma organização, com o objetivo de melhorar a eficiência organizacional, a produtividade e/ou competitividade. Envolve frequentemente reduções de pessoal embora não se circunscreva apenas a essa dimensão. Podemos considerar como sendo uma estratégia de “emagrecimento”, que incide sobre o número de colaboradores em face das necessidades que a organização apresenta (Gomes et al. 2008).

<sup>7</sup> Entende-se como forma de aprendizagem “Aprender com os melhores”. É ainda definido como o “*processo de comparação e medida contínua de uma organização, com as empresas líderes, em qualquer parte do mundo, para obter informação que pode contribuir para que a organização melhore os seus resultados*” (Hernandez, 2000, citado por Almeida, 2005).

acolher algumas das reformas, gerando sistemas administrativos híbridos (Streeck and Thelen, 2005 citado por Christensen 2012).

A “geração post-NPM” advoga uma estratégia mais holística (Bogdanor, 2005, citado por Christensen 2012). Enquanto que o NPM se focava essencialmente em tentar solucionar os problemas causados por uma excessiva especialização, vertical e horizontal, da organização (Christensen & Laegreid, 2007 citado por Christensen 2012), o post-NPM irá focar-se na dimensão horizontal considerando-a mais importante do que a vertical (Christensen, 2012). O autor avança com os exemplos de países como a Nova Zelândia e Austrália, que através da implementação de novas unidades de organização tais como: unidades de colaboração inter-ministeriais e inter-agenciais, conselhos inter-governamentais, projetos e programas inter-setoriais, entre outros, tinham por objetivo principal colocar os organismos governamentais a trabalhar melhor juntos. A Noruega constituiu outro exemplo, onde em 2009 foi criado junto ao Primeiro-Ministro um novo Ministério de Coordenação.

Terá o “post-NPM” substituído o NPM ou apenas o complementado? Ou terá o post-NPM superado o NPM? Christensen (2012), no seu artigo, está mais em crer na substituição do que no complemento, aceitando contudo o entendimento que perfila a ideia da combinação das duas ondas de reforma.

### **1.3. Reformas da administração pública em Portugal no pós 25 de abril de 1974.**

A introdução de mudanças no setor público configura uma realidade altamente polémica e controversa, na medida em que interfere direta e indiretamente com os interesses e condições de vida dos cidadãos. O imperativo da mudança não afeta atualmente apenas o setor público como também o setor privado. Com efeito, nem um nem outro podem evitar a mudança face ao mundo cada vez mais globalizado e fortemente interdependente, que impõe um ritmo significativamente acelerado, de uma forma geral em todas as áreas (Melchor, 2008). É nesta decorrência que constitui nosso propósito, neste capítulo, identificar e analisar, sob o ponto de vista de alguns teóricos e ainda sustentada na análise documental e normativa, o processo evolutivo a que foi sujeita a administração pública em Portugal, desde a Revolução de 1974, já que esta representou um marco histórico e político de assinalável importância, até à atualidade. Constitui ainda objetivo destacar a evolução ocorrida, por referência ao mesmo espaço temporal, na administração pública, na Região Autónoma da Madeira.

Em Portugal, as reformas mais expressivas na Administração Pública ocorreram após o 25 de abril, no quadro de uma consolidação recente do Estado de direito. Com efeito, o período que antecedeu a Revolução marcado pelo autoritarismo da liderança política de cerca de 50 anos deixou marcas profundas, pelo que a sociedade portuguesa ansiava por uma reforma profunda das estruturas de suporte e funcionamento do Estado: a decisão estava concentrada no topo, os funcionários não tinham poder de intervenção e apenas executavam as diretivas emanadas superiormente e os cidadãos resignavam-se, aceitando tudo o que fosse proveniente do Estado (Carapeto e Fonseca, 2006).

Após o 25 de abril de 1974, iniciou-se um período de democratização que veio fortalecer a relevância económica e social do Estado Português. Em termos do Estado social, foram assumidos compromissos que garantiram uma maior cobertura, designadamente, em áreas como a segurança social, a saúde e a educação. Conforme resume Barreto (2000) foi a partir desse momento que Portugal começou a construir um regime constitucional e um sistema político assente nos princípios democráticos e de liberdade de expressão. Assiste-se igualmente a um reforço das garantias e dos direitos fundamentais, tanto ao nível político como jurídico.

Os primeiros sinais da reforma em Portugal refletem-se através da via legislativa e terão grande impacto do ponto de vista organizacional, através da Constituição da República Portuguesa (CRP) e procedimental mediante o Código do Procedimento Administrativo (CPA) (Carapeto & Fonseca, 2006). De facto, referem estes autores que a CRP concebe já uma administração mais próxima dos cidadãos, assim como o CPA, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de Novembro, elenca os princípios<sup>8</sup> pelos quais ficam salvaguardados os direitos dos cidadãos na relação com o Estado, numa perspetiva de aproximação e participação.

Conforme refere o preâmbulo do diploma, o CPA surge da necessidade da Administração Pública face às inúmeras tarefas que tem de realizar nos mais variados setores de atividade, bem como garantir a eficiência da sua ação, a participação dos cidadãos nas

---

<sup>8</sup> Enumeremos esses princípios: Princípio da legalidade (Art. 3º); Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos (Art. 4º); Princípios da igualdade e da proporcionalidade (Art. 5º); Princípios da justiça e da imparcialidade (Art. 6º); Princípio da boa fé (Art. 6º-A); Princípio da colaboração da Administração com os particulares (Art. 7º); Princípio da participação (Art. 8º); Princípio da decisão (Art. 9º); Princípio da desburocratização e da eficiência (Art. 10º); Princípio da gratuidade (Art. 11º); Princípio do acesso à justiça (Art. 12º)



decisões em que constituem partes interessadas, e ainda, disciplinar todo o procedimento administrativo.

São de assinalar as iniciativas tomadas pelos sucessivos Governos no sentido de introduzir melhorias no funcionamento da Administração Pública em geral, modernizando-a e tornando-a mais próxima do cidadão, de que são exemplo o Forum Cidadãos/Administração, a Comissão Empresas-Administração, o Livro de Reclamações, a Loja do Cidadão. Em matéria legislativa, refira-se o Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio que Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) e ainda o Decreto- Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os organismos da administração pública, na sua atuação face ao cidadão (Carapeto & Fonseca, 2006). Verifica-se contudo, que a reforma no setor público só assume uma maior dinâmica a partir de 2004, com a publicação de novos regimes jurídicos incidentes em áreas nucleares e de grande importância no processo de reforma da Administração Pública, sendo eles:

- O Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro);
- Lei-quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro);
- Organização da administração direta do Estado (Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro).

Em 2005 acentua-se o movimento reformador da Administração Pública, que tinha por propósito aumentar a eficiência e impulsionar o crescimento estratégico da economia. As medidas adoptadas encontraram alguma resistência das populações, mas eram muito aguardadas pelos grupos económicos e membros da sociedade civil, que pressionaram o Governo para esta reforma (Melchor, 2008). De acordo com a análise feita por este autor, a reforma da administração pública portuguesa concretizada entre 2004 e 2008, assenta em 5 pilares:

- Reestruturação da Administração Central, através da implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE)<sup>9</sup>;
- Mobilidade;

---

<sup>9</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, estabeleceu as linhas de orientação do PRACE, cuja Comissão Técnica teve como Presidente o Professor Doutor João Bilhim e como entidade académica de suporte o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa.

- Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações;
- Sistema de Avaliação de Desempenho;
- Simplificação da Administração, através da aplicação das tecnologias informáticas.

O PRACE, lançado em 2005, pretendeu desenvolver e promover o desenvolvimento económico e melhorar a qualidade dos serviços públicos, mediante uma reorganização da administração central, alcançando por essa via ganhos de eficiência através da simplificação e racionalização de estruturas, recorrendo à descentralização para as autarquias locais e desconcentração dos serviços, fomentando assim a proximidade dos serviços aos cidadãos (Carapeto & Fonseca, 2006). Em termos gerais este programa pretendeu a redução de despesas, recentralização de funções, bem como, coordenar todo o processo de concentração, modernização e automatização de procedimentos (Melchor, 2008).

A mobilidade corresponde a outro pilar da reforma, cuja política tem por objetivo fazer um melhor uso da distribuição dos recursos humanos, através de uma nova redefinição de critérios de mobilidade, assim como, na pré-definição de requisitos que determinam o número de trabalhadores necessários à prossecução dos objetivos de cada serviço (Melchor, 2008). Sendo esta uma das políticas de recursos humanos em análise no objeto de estudo desta dissertação, a mesma será abordada de forma aprofundada no capítulo III.

A revisão do sistema de carreiras e remunerações surge com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro e que vem definir e regular os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. As grandes inovações desta lei são: a substituição do vínculo de nomeação para contrato por tempo indeterminado, salvaguardando apenas algumas exceções, a introdução de um novo sistema de carreiras extinguindo a grande maioria e recentrando em apenas três carreiras gerais: Técnico superior (TS), Assistente técnico (AT) e Assistente operacional (AO) e a referência a uma tabela remuneratória única a aplicar às carreiras gerais.

O Sistema de Avaliação de Desempenho, representa um outro marco importante na reforma da Administração Pública em Portugal, através da publicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que prevê a avaliação dos trabalhadores em articulação com a avaliação dos serviços e organismos públicos, introduzindo a avaliação por objetivos (Carapeto & Fonseca, 2006).

A simplificação da Administração, através da aplicação das tecnologias informáticas, assume um papel de relevo na modernização do setor público (Carapeto e Fonseca, 2006:32). Nesta matéria são considerados, *projetos emblemáticos*, entre outros, os seguintes:

- ✓ Portal do Cidadão;
- ✓ Compras eletrónicas;
- ✓ Portal da Administração Pública e do funcionário público.

Este processo de simplificação e modernização administrativa, através da aposta nas novas tecnologias, tende a uma maior qualidade e desburocratização, constituindo um processo facilitador para a vida dos cidadãos e das Instituições. O denominado Governo Eletrónico<sup>10</sup>, constitui um passo decisivo para atingir elevados níveis de competitividade, crescimento económico e qualidade de vida (Melchor, 2008).

Em 2009, a aposta do Governo estava concentrada na modernização do Estado, e em simplificar a vida aos cidadãos e das empresas (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013). Com vista ao incremento da melhoria da capacidade de resposta da Administração Pública e a promoção da satisfação das necessidades dos cidadãos, é lançado o Programa SIMPLEX. Este programa pretendeu também ser um instrumento facilitador na relação do Estado com as empresas, dinamizando a economia e favorecendo o ambiente para os negócios. Este projeto teve continuidade nos últimos anos através do SIMPLEX 2.0, acentuando o esforço de modernização do Estado e de qualificação dos serviços públicos, em defesa do interesse dos cidadãos e da competitividade da economia portuguesa (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013).

A par de todo este processo importa analisar como se comportou a evolução do emprego na Administração Pública desde a Revolução de 1974. Os dados apontam para um significativo incremento do número de funcionários públicos, estimando-se segundo Barreto (2000), que esse número sendo de 155.200, em 1968, dez anos mais tarde equivalia a 313.800 e em 1983 ascendeu para 442.000. Dados mais recentes disponíveis na Síntese Estatística do Emprego Público, da Direção Geral da Administração e do Emprego Público, apontam que a

---

<sup>10</sup> Também conhecido por e-gov (do inglês e-government), refere-se ao uso das tecnologias de informação para aproximar governo e cidadãos. O Governo Electrónico é visto como um processo estratégico para melhorar a relação dos cidadãos e das empresas com a Administração Pública, contribuindo, para a sua modernização. A implementação do Governo Electrónico é, assim, vista como uma medida fundamental para promover a cidadania, impulsionar a mudança das organizações públicas, disseminar a tecnologia (para que esta contribua para o desenvolvimento do país), fomentar a integração de sistemas e processos e promover a inclusão digital (Mateus, 2009).

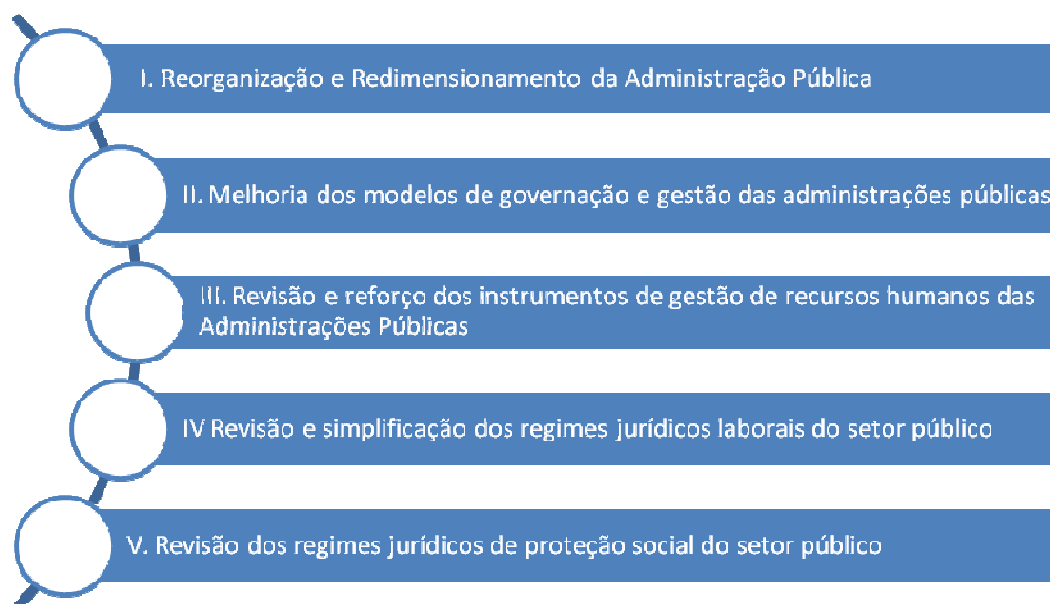
31 de dezembro de 2013 o número de trabalhadores na Administração Pública fixava-se em 563.595, representando o emprego no setor das administrações públicas cerca de 10,5% da população ativa e de 12,4% da população empregada. Note-se contudo, que os estudos revelam que o maior impulso de crescimento do número de trabalhadores, ocorreu até sensivelmente 1978, tendo a partir daí se mantido de forma mais ou menos constante (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013). Destaque-se que após a democratização e até 2005, os números revelam que a proporção de crescimento dos trabalhadores na Administração central aumentou ligeiramente quando comparada com os trabalhadores da Administração local e regional. Após 2005, a tendência de crescimento sofre uma retração. Segundo as conclusões extraídas do estudo elaborado pelos autores acima indicados a evolução do emprego na Administração Pública, entre 2005 e 2010 decresce 10,7%. Por outro lado, acentua-se a característica de forte centralismo do Estado português onde cerca de 80% dos trabalhadores são trabalhadores da administração central.

Chegados a 2011, e face ao contexto de forte crise política, económica e social, Portugal recorre à ajuda externa, para poder honrar os seus compromissos financeiros e fazer face à debilidade das suas contas públicas. Paulo Trigo Pereira, professor de finanças públicas do Instituto Superior de Economia e Gestão, apresenta, na obra *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático* (2012:36-37), cinco motivos para a subida galopante da despesa pública:

“Primeiro, devido ao envelhecimento da população e às despesas sociais daí decorrentes. Segundo, o aumento do emprego público, em parte explicado pela dificuldade em certas áreas do «Estado», mas também por ineficiência e ocasionalmente por subidas salariais na função pública. Terceiro, a alteração da estrutura do «Estado», com maior importância dos organismos autónomos e menor controlo da despesa. Quarto, a saída de vários organismos dos orçamentos das administrações públicas (desorçamentação), a má gestão empresarial pública e más decisões de investimento de iniciativa pública. Quinto, por razões políticas que explicam quase todas as anteriores, com exceção do envelhecimento da população.”

Assim, toda a ação do Governo será no sentido de adequar o Estado às possibilidades financeiras do país, onde se inclui a Administração Pública, implementando políticas que visem o fortalecimento das suas estruturas, tornando-a gradualmente mais eficiente e eficaz na

busca de respostas adequadas a um mundo em mudança, mas simultaneamente compatível com a conjuntura financeira do país. Assim, os cinco eixos de atuação que recaem sobre a Administração Pública são os que visualizamos através da Figura 3:



**Figura 3** - Eixos de atuação na Administração Pública; Fonte: Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) (2013)

Tendo subjacente cada uma das linhas de ação, destaque-se as medidas tomadas através da Tabela 3.

**Tabela 3** - Medidas tomadas decorrentes dos eixos de atuação

Eixos de atuação	Medidas	Descrição
Reorganização e Redimensionamento da Administração Pública	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)	Redução de estruturas e cargos dirigentes da administração central do Estado
	Rigorosa gestão de entradas e saídas na Administração Pública	Política de recrutamento restritiva e sujeita a rigoroso controlo; Redução de trabalhadores
	Limitação ao recurso ao outsourcing	Controlo central das contratações com obrigatoriedade de redução de 10% dos custos unitários
	Programa de rescisões por mútuo acordo	Programa para reduzir o número de efetivos, através de um programa de adesão da iniciativa do trabalhador

**Tabela 3 - Medidas tomadas decorrentes dos eixos de atuação (Continuação)**

<b>Eixos de atuação</b>	<b>Medidas</b>	<b>Descrição</b>
Melhoria dos modelos de governação e gestão da Administração Pública	Reformulação do Sistema de Informação e Organização do Estado (SIOE)	O SIOE assume-se como um repositório único de informação sobre a organização dos recursos humanos do setor público, importante como informação de suporte e apoio à decisão
	Criação de Síntese Estatística Trimestral do Emprego Público	Publicações trimestrais de informação de síntese sobre o emprego na administração pública e setor empresarial
	Alteração dos modelos de governação da Administração Pública	Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente; Instituição da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CRSAP); Revisão da Lei-Quadro dos Institutos Públicos; Revisão do Estatuto de Gestor Público
	Nova Lei dos Gabinetes dos membros do Governo	Revisão do regime jurídico aplicável aos gabinetes dos membros do Governo
	Simplificação de regras dos serviços da Administração Pública	Simplificação das regras de fixação de unidades orgânicas flexíveis e de estruturas matriciais de serviços da Administração Pública.
Revisão e reforço dos instrumentos de gestão de recursos humanos	Agilização dos mecanismos de mobilidade geral e geográfica	Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações entre serviços da administração
	Reformulação da mobilidade especial	Implementação de mecanismos facilitadores da mobilidade especial e requalificação
	Revisão das carreiras	Rever as carreiras que ainda não foram objeto de revisão, confluindo na mesma lógica das carreiras de regime geral
	Análise das remunerações praticadas no setor público	Estudo abrangente sobre diferenças de retribuição entre setor público e privado, servindo de base de reflexão à revisão da política remuneratória
	Aplicação da Tabela Remuneratória Única	Aplicação de uma tabela única remuneratória a todas as carreiras da Administração Pública.
	Aumento da mobilidade geográfica e reorganização do trabalho em funções públicas	Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações voluntárias. Introdução de instrumentos de flexibilização na organização dos tempos de trabalho

**Tabela 3 -** Medidas tomadas decorrentes dos eixos de atuação (Continuação)

<b>Eixos de atuação</b>	<b>Medidas</b>	<b>Descrição</b>
Simplificação dos regimes jurídicos laborais do setor público	Alteração do período de trabalho de 35 para 40 horas	Alinhamento do período de trabalho da Administração Pública com a dos restantes Estados membros e com o setor privado
	Lei Geral do Trabalho	Assume a convergência do regime dos trabalhadores públicos com o regime privado, ressalvadas as especificidades exigidas pela função e pela natureza pública do empregador público; Assume como modelo regra de vínculo de emprego público a figura do contrato de trabalho em funções públicas; Integra, harmoniza e racionaliza as múltiplas alterações legislativas ocorridas nos últimos 10 anos no regime laboral da função pública; Convergência com o regime laboral privado no que respeita ao regime das férias. Sistematiza numa única lei diplomas legais que no seu conjunto contêm cerca de 1300 artigos num único diploma com cerca de 400 artigos.
Revisão dos regimes jurídicos de proteção social	Aproximação dos efeitos do Regime de Proteção Social Convergente (RGPC) para as regras do regime geral da Segurança Social (RGSS)	Nas situações de doença e idade legal de reforma para passagem à situação de aposentação aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações
	Aumento das contribuições dos beneficiários para a ADSE	Ajuste das contribuições dos trabalhadores da Administração Pública para a ADSE

Fonte: Secretaria de Estado da Administração Pública (2013)

Das medidas aqui afloradas merecerão maior estudo e análise, no capítulo III, aquelas que maior afinidade têm com as políticas de recursos humanos da mobilidade e redução de efetivos.

Note-se que toda esta arquitetura legal revela um esforço no sentido de adequar toda a máquina administrativa a uma conjuntura económica e social de grande complexidade, transversal a vários níveis e numa aproximação ao regime laboral privado. Este regime,

encontra-se consagrado na Lei n.º 23/2012 de 25 de junho, dando cumprimento às reformas laborais assumidas pelo Estado Português através do Memorando de Entendimento com a TROIKA<sup>11</sup> e vertidas no Programa do XIX Governo. Esta lei resulta do entendimento obtido em sede de Concertação Social<sup>12</sup>, e cujas alterações introduzidas visam “proporcionar aos trabalhadores, principais destinatários da legislação laboral, um mercado de trabalho com mais e diversificadas oportunidades. Constituí ainda, intenção possibilitar um maior dinamismo às empresas, permitindo-lhes enfrentar de forma eficaz os novos desafios económicos com que as mesmas se deparam” (Proposta de Lei n.º 46/XII, p 3).

Assim, com a aprovação da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho o Governo teve por objetivo melhorar a legislação laboral, quer através da sua atualização e sistematização, quer mediante a agilização de procedimentos e promover a flexibilidade interna.

O processo reformador da Administração Pública, acima descrito, tem por intenção da parte do Governo o incremento da qualidade e de redução sustentada da despesa pública com vista a uma consolidação orçamental de natureza estrutural (Nunes, 2008).

### **1.3.1. O “Posicionamento” da Região Autónoma da Madeira, na última década**

Face à marcante centralização do Estado, conforme já anteriormente referido, Portugal manteve-se essencialmente inalterado do ponto de vista administrativo. De facto, no período que medeia a Revolução de 1974 e os nossos dias, não há um processo efetivo de descentralização nem de regionalização<sup>13</sup>. Se exceptuarmos o caso das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, passíveis de incluir num conceito de “Autonomia Regional”, na Constituição Portuguesa de 1976, e assim configurando uma democracia de cariz descentralizado, particularmente em termos de descentralização territorial (Machado, 1982

---

<sup>11</sup> Referimo-nos ao Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, subscrito em junho de 2011, pelo Estado Português e por representantes do Fundo Monetário Internacional, da Comissão Europeia, e do Banco Central Europeu, estes designados comumente por «Troika».

<sup>12</sup> A competência de concertação social visa a promoção do diálogo social e a negociação entre o Governo e os Parceiros Sociais - Confederações Sindicais e Confederações Patronais - e é exercida com base em negociações tripartidas entre representantes daquelas entidades, durante as quais são apreciados projetos de legislação no que respeita a matérias socio laborais e ainda celebrados acordos de concertação social (conceito extraído de [www.ces.pt/42](http://www.ces.pt/42)).

<sup>13</sup> Até porque, pode considerar-se estar longe de esgotada a regionalização, com a mera enunciação da Constituição da República Portuguesa, nos seus artigos 255.º e 262º a previsão das Regiões Administrativas, uma vez que apesar da sua consagração constitucional nunca se efetivaram, tendo aliás sido objeto de referendo em 1998, que se pronunciou negativamente.



citado por Alves, 2012), o Estado Português é um Estado centralizado. Segundo Alves (2012) a Constituição de 1976 consagra entre outros princípios fundamentais o da autonomia das autarquias locais e o da “descentralização democrática da administração pública” (art.º 6º, nº 1), prevendo os Açores e a Madeira Regiões dotadas de Estatutos Político-Administrativos próprios (art.º 6, nº 2). Não obstante, a existência das Regiões Autónomas o Estado Português continua a ser unitário apesar de ser também descentralizado, isto é com a capacidade de distribuir funções e poderes de autoridade por centros de interesse ou comunidades diferentes existentes no seu território global (Miranda, 1997).

Analisado, sob o ponto de vista político-ideológico, o conceito de “Autonomia Regional” pode afirmar-se que este constitui um “projeto político próprio” orientado por valores e pelos “interesses específicos” de cada Região (Alves, 2012:22).

A autonomia das Regiões Autónomas encontra fundamento nas características geográficas, económicas, sociais e culturais das populações insulares tendo como força motriz o incremento da participação democrática, o desenvolvimento económico-social e a defesa dos interesses regionais, num quadro de reforço da unidade nacional e de solidariedade entre os portugueses, sem contudo colocar-se em causa a integridade da soberania do Estado (CRP, art. 225º).

A Autonomia Regional efetiva-se através do Estatuto Político-Administrativo (EPA), instrumento jurídico, necessário para o efeito e pela existência de órgãos de governo próprios, sendo-lhe conferidas atribuições de natureza política, legislativa e administrativa, estando assim excluídas as atribuições constituintes e jurisdicionais (Ferreira, 1980).

Nos termos do EPA da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, é reconhecida à Autonomia Regional a existência destes poderes, bem como, o seu exercício por órgãos democraticamente eleitos, pelos cidadãos das regiões ou seja as Assembleias Legislativas Regionais das Regiões Autónomas e os Governos Regionais. A Assembleia Legislativa, sendo um órgão parlamentar, cabe-lhe a competência exclusiva da produção legislativa regional (cedendo ao Governo Regional essa competência em matéria da sua organização e funcionamento, nos termos do artigo 232º da CRP) e o exercício do poder fiscalizador da ação governativa. Compete-lhe ainda o exercício de funções regulamentares, ou seja, proceder à regulamentação das Leis gerais emanadas pelos órgãos de soberania (Art. 39º). Trata-se de um órgão parlamentar sendo representativo dos residentes, cujo mandato é

por 4 anos. Os actos praticados por este órgão revestem a forma de Decreto Legislativo Regional, Moção e Resolução (Art.º 41º).

O Governo Regional é um órgão executivo cabendo-lhe a condução da política geral da Região Autónoma e é o órgão superior da Administração Pública regional (Art.º 55º). Integra o Governo Regional o Presidente e os Secretários Regionais, podendo existir Vice-presidentes e Subsecretários regionais (Art. 56º). Os Secretários Regionais serão tantos quantas as áreas setoriais que se revelem determinantes para a governação regional (Ferreira, 1980). No que concerne às competências do Governo Regional da RAM, elas encontram-se vertidas no Estatuto Político-Administrativo<sup>14</sup>. Quanto à forma dos atos praticados pelo Governo Regional, os mesmos revestem a forma de Decreto Regulamentar Regional (Art.º70º).

Nos termos da alínea c) do artigo 69.º do EPA, no âmbito das suas competências cabe ao Governo Regional aprovar, através de instrumento legal, a sua organização e funcionamento. O Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, constitui o diploma que para a atual legislatura aprova a organização e funcionamento do Governo Regional.

---

<sup>14</sup> Tais competências, previstos no artigo 69.º do Estatuto Político administrativo, são as seguintes:

- a) Exercer poder executivo próprio, conduzindo a política da Região e defendendo a legalidade democrática;
- b) Adoptar as medidas necessárias a promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas regionais;
- c) Aprovar a sua própria organização e funcionamento;
- d) Elaborar os Decretos Regulamentares Regionais, necessários à execução dos Decretos Legislativos e ao bom funcionamento da administração da Região, bem como outros regulamentos, nomeadamente Portarias;
- e) Dirigir os serviços e a actividade da Administração regional e exercer o poder de tutela sobre as Autarquias Locais, nos termos da lei;
- f) Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes da Administração pública regional;
- g) Orientar, coordenar, dirigir e fiscalizar os serviços, os Institutos Públicos e as Empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região e noutros casos em que o interesse regional o justifique;
- h) Exercer, em matéria fiscal, os poderes referidos neste Estatuto e na Lei;
- i) Administrar e dispor do património regional e celebrar os actos e contratos em que a Região tenha interesse;
- j) Elaborar o seu Programa e apresentá-lo, para aprovação, à Assembleia Legislativa Regional;
- l) Apresentar à Assembleia Legislativa Regional propostas de Decreto Legislativo Regional e antepostas de Lei;
- m) Elaborar a proposta de Plano de desenvolvimento económico e social da Região e submetê-la à aprovação da Assembleia Legislativa Regional;
- n) Elaborar a proposta de orçamento regional e submetê-la à aprovação da Assembleia Legislativa Regional;
- o) Apresentar à Assembleia Legislativa Regional as contas da Região;
- p) Coordenar o Plano e o Orçamento Regionais e velar pela sua boa execução;
- q) Participar na elaboração dos planos nacionais;

Nos termos do n.º 1, do supracitado diploma, a estrutura atual do Governo Regional da Madeira é a seguinte:

- “a) Presidência do Governo;
- b) Vice -Presidência do Governo;
- c) Secretaria Regional do Plano e Finanças;
- d) Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais;
- e) Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes;
- f) Secretaria Regional dos Assuntos Sociais;
- g) Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos.”

Uma vez tomada posse, perante a Assembleia Legislativa, o Presidente do Governo Regional, tem um prazo de 30 dias para apresentar o Programa de Governo<sup>15</sup> à Assembleia Legislativa Regional (Estatuto Político-Administrativo da RAM, Art.59.º).

Nos termos do Estatuto Político-Administrativo e tendo subjacente o “princípio da subsidiariedade, a intervenção pública faz-se preferencialmente pelo nível da administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir”, salvaguardando as matérias que se enquadrem no âmbito exclusivo do Estado, ou ainda atento aos objetivos da ação eles só possam ser concretizados por órgãos da Administração posicionados a um nível superior (Art.11º). Nos termos deste Estatuto “a Administração pública regional rege-se pelos princípios da descentralização e da desconcentração de serviços e visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (Art. 76.º) tendo a Região poderes para criar os serviços e institutos públicos que se mostrem necessários à Administração Regional (art. 77º).

Focalizando-nos agora naquela que tem sido a ação governativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito da Administração Pública Regional, teremos por referência o espaço temporal dos últimos 10 anos, uma vez que, segundo Melchor (2008), foi a partir de 2005 que, com maior expressividade, se observou em Portugal a implementação de medidas de natureza reformista na Administração Pública por parte do Estado português. Veremos pois como se posicionou a Região perante esse cenário.

---

<sup>15</sup> Documento através do qual o Governo Regional apresenta à Assembleia Legislativa Regional o seu plano de ação para a legislatura em causa, definindo as linhas estratégicas para cada área setorial.

---

Importa lembrar que a reforma na Administração Pública promovida pelo Governo Central materializou-se em vários diplomas legais, alguns dos quais já tivemos oportunidade de identificar, cujo âmbito de aplicação, abrange as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, excecionando-se apenas os instrumentos legais de aplicação exclusiva à Administração Central e cuja extensão às Regiões fica condicionada a regulamentação própria. Note-se ainda que no uso da faculdade legislativa, a Região Autónoma da Madeira, através da Assembleia Legislativa Regional, procedeu à adaptação de vários diplomas, visando por um lado uma melhor adequação às especificidades regionais e por outro uma adequação às estruturas de organização da administração pública regional, que na Região prosseguem os mesmos fins da estrutura da administração central, mas com distintas designações.

Neste tópico constituíu nossa intenção dirigir-nos às linhas fundamentais que estiveram na génese da ação governativa regional no que respeita à Administração Pública. Para o efeito apoiar-nos-emos, em documentos oficiais, com carácter institucional, de índole regional. O Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES) constitui um desses documentos. Elaborado em março de 2006, sob o mote: “Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira”, nele constam as linhas estratégicas de ação desenhadas para o espaço temporal 2007-2013. No seu preâmbulo é apresentada uma contextualização da situação económica, política e social que se vive a nível mundial e da necessidade face aos efeitos da globalização da RAM, apontar desígnios estratégicos que permitam incrementar as suas potencialidades e oportunidades, sustentando-se para o efeito em adequadas políticas de âmbito regional e sub-regional e dos necessários instrumentos comunitários da política de coesão.

As prioridades estratégicas consagradas pelo PDES 2007-2013 são as que podemos observar através da Figura 4.



**Figura 4-** Prioridades estratégicas do PDES

Uma das prioridades temáticas assinaladas pelo PDES 2007-2013 corresponde à Governação Regional e Sub-Regional. Neste capítulo ressalta a importância dada a um modelo de governação que deverá ser implementado e desenvolvido de forma a garantir o alcance de todos os outros objetivos delineados por este plano estratégico, ou seja, o sucesso da concretização do PDES está, em grande parte, dependente da adoção de um modelo de governação convergente com o mesmo, dando assim atenção privilegiada ao modelo da Administração Pública da Região.

Assim, os necessários aperfeiçoamentos e modernização do sistema administrativo da Região integram (PDES, 2006):

- ✓ Uma dimensão organizativa, assegurada através da disponibilização de serviços da administração regional mais próximos dos cidadãos e dos agentes económicos, estimulando uma distribuição espacialmente mais equilibrada do tecido produtivo e do emprego;

- ✓ Um exercício voluntarista e consequente de reforma da administração regional, que compreende a redução do número de unidades orgânicas, a afectação mais racional e eficiente de recursos (financeiros, organizacionais e patrimoniais) e a consideração de níveis diferenciados de responsabilidades (a que corresponderão formas organizativas e modalidades de gestão adequadas);
- ✓ O recurso a soluções orgânicas inovadoras e, bem assim, a instrumentos e a mecanismos de articulação interinstitucional adequados no âmbito dos processos de decisão e de execução, à concretização de relações permanentes de cooperação entre organismos da administração regional, entre esta e a administração municipal e, ainda, entre a administração pública e os agentes económicos e sociais regionais e as respectivas organizações representativas.

Tendo em conta o nosso objeto de estudo importa ainda ter em conta os objetivos de aperfeiçoamento e desenvolvimento da administração educativa, previstos no PDES (2006):

- ✓ Promover a formação e a valorização de todos os intervenientes nestas actividades designadamente a formação especializada dos directores dos estabelecimentos de ensino;
- ✓ Informatizar os procedimentos nas áreas do pessoal docente, não docente e vencimentos;
- ✓ Estabilizar os quadros de pessoal docente e assegurar a redução de custos e a valorização de carreiras em sede de projecto educativo de cada estabelecimento de educação / ensino;
- ✓ Aperfeiçoar o regime de direção, administração e gestão escolar.

Já em 2006 e com vista à concretização dos propósitos supra referidos o Conselho do Governo Regional da Madeira aprova o Programa de Reorganização e de Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira (PREMAR)<sup>16</sup>, mediante publicação da Resolução n.º 1087/2006, que se assume por ser o “início do processo de adaptação da administração pública para responder aos desafios decorrentes da implementação da estratégia de desenvolvimento definida para o período de 2007-2013” (Preâmbulo da Resolução). Em consonância com o disposto no n.º1 da Portaria constitui propósito do PREMAR:

---

<sup>16</sup> A Coordenação científica do PREMAR foi da responsabilidade do Professor Doutor João Bilhim, tendo como entidade académica de suporte o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa.

“Proceder à adaptação organizacional da administração pública da Região Autónoma da Madeira, tendo como objetivo a promoção do desenvolvimento económico e social a par da melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização, que permitam, em simultâneo, a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos.” (Resolução n.º 1087/2006, de 18 de agosto, publicada na I Série do JORAM, n.º 114)

O PREMAR surge assim na linha de continuidade da política já implementada na Administração Central através da criação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>17</sup>, iniciado em 2005 e cujos objetivos também se encontram centrados na problemática da modernização e racionalização da administração, na melhoria da qualidade dos serviços e aproximação ao cidadão. Importa registar que o PREMAR configura no âmbito do Programa do Governo Regional da Madeira aprovado para a legislatura entre 2007-2011, um meio para obter maiores níveis de eficiência e eficácia da gestão dos dinheiros públicos:

“A continuação da modernização da Administração Pública Regional, mediante a racionalização das estruturas físicas e organizacionais existentes e a modernização dos processos de trabalho, designadamente através da sua adequação às novas tecnologias de informação e de comunicação, simplificando o relacionamento dos cidadãos com os serviços públicos. A este nível, o PREMAR (Programa de Reorganização e de Modernização da Administração Pública Regional) assumirá um papel determinante.”

(Programa de Governo Regional 2007- 2011)

Nos termos da mencionada Portaria n.º 1087/2006, o PREMAR teve por princípios, os seguintes:

a) Diagnóstico das actuais actividades desenvolvidas pela administração regional com vista à determinação das actividades que se devem externalizar, descentralizar, extinguir, manter ou transferir para outras entidades públicas ou privadas;

---

<sup>17</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, estabeleceu as linhas de orientação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

- b) Redução das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;
- c) Racionalização, simplificação e reengenharia de procedimentos administrativos;
- d) Concentração ou partilha dos serviços de apoio/suporte destinados a toda a administração regional;
- e) Reorganizar/racionalizar a administração directa e indirecta em função das missões do Governo Regional e dos diversos departamentos;
- f) Reforçar as funções estratégicas, de estudo e avaliação/controlo de resultados de apoio à governação ;
- g) Reforçar as funções normativas, reguladora e fiscalizadora ;
- h) Racionalizar, e eventualmente externalizar, as funções produtivas e de prestação de serviços;
- i) Melhorar as qualificações de processos de trabalho e, consequentemente, dos funcionários da administração regional.

O PREMAR foi desenvolvido em dois momentos: de enquadramento estratégico, diagnóstico e redifinição organizacional de estruturas, bem como, a apresentação de macro-estruturas e de levantamento e análise crítica das micro-estruturas, acrescido de relatório final de apresentação da reorganização da Administração Pública da Região Autónoma da Madeira (n.º 8, da Portaria n.º 1087/2006). Todo o processo foi desencadeado entre o último trimestre de 2006 e primeiro trimestre de 2007, nunca tendo sido todavia tornado público o conteúdo do Relatório final. Não obstante, sabe-se que o estudo foi realizado e concluído. Tal conclusão extraí-se pelas declarações prestadas pelo Professor Doutor João Bilhim ao DN, constantes de artigo publicado a 20 de maio de 2011 que se transcrevem: “Entregamos no tempo estipulado e acho que fizemos um bom trabalho, o que é feito com ele não é da nossa competência” (Cardoso, 2011). Note-se contudo que conforme se lê na transcrição supra, extraída do Programa de Governo 2007-2011, constituía intenção do Governo, sustentado no PREMAR, proceder à racionalização das estruturas físicas e organizacionais existentes, o que de facto se confirma pelos princípios que pautaram o Programa.

Na prossecução de outras ações com vista à modernização da administração pública destaque-se as seguintes medidas, inscritas nos Programas de Governo da Região Autónoma da Madeira 2007-2011 e depois prosseguidas em 2011-2015:



- O alargamento do “e-government” (Governo Regional Electrónico), lançando novo procedimento de “Formulários/Serviços on-line”, garantindo o aumento de número de serviços públicos prestados por via electrónica, ou não presencial, bem como, a manutenção/actualização dos serviços já implementados (Madeira Digital II);
- A aposta na formação profissional contínua dos trabalhadores, mediante a aprovação anual de um plano de formação, abrangendo como destinatários todos os trabalhadores da Administração Pública regional e local;
- Elaboração de propostas de decreto legislativo regional necessárias ao acompanhamento e articulação da realidade da Administração Pública regional face a regimes aprovados a nível nacional, designadamente, em matéria de carreiras, remunerações e avaliação de desempenho;
- Flexibilização das normas que regulam a criação, modificação, fusão, cisão e extinção de organismos públicos e respectivas unidades orgânicas de suporte;
- Dinamização do portal do Governo Regional, com aposta em novos serviços electrónicos dirigidos a cidadãos e empresas;
- Implementação de um programa global de redução do papel na Administração Pública, através da desmaterialização de documentos e respectiva circulação e do fomento da utilização de documentos electrónicos, criando formas de comunicação electrónica e desmaterializada de formalização de procedimentos transversais (publicações no JORAM; inscrições em acções de formação);
- Reorganizar o back-office do Governo Regional e uniformizar procedimentos, criando sistemas de gestão centralizados:
  - a. Em matéria financeira e de contabilidade;
  - b. No controlo e previsão de receita;
  - c. Dinamizando sistemas electrónicos de pagamento;
  - d. Criando um sistema centralizado de gestão de stocks, aprovisionamento e de gestão das compras públicas do Governo Regional.
- Tornar extensivo a toda a Administração Regional o quadro único dos funcionários, (Sistema centralizado de gestão) de forma a permitir a mobilidade de recursos humanos entre sectores e serviços “excedentários e deficitários”, salvaguardando os quadros com carreiras específicas;

A ação governativa neste período é ainda marcada pelo pedido de assistência económica e financeira a que Portugal foi obrigado em 2011, para poder garantir os seus compromissos financeiros com os seus credores e reequilibrar as contas públicas. A 27 de janeiro de 2012 é mesmo assinado um Acordo de Assistência Financeira entre a Região Autónoma da Madeira e a República Portuguesa, designado por Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM).

Este Programa inclui um conjunto amplo de medidas orientadas para dois objetivos: permitir a consolidação orçamental da Região de forma a restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e permitir repor a capacidade de financiamento autónomo (PAEF, 2012). As medidas<sup>18</sup> a que se compromete a Região, através deste Programa, são essencialmente no sentido de reduzir custos com pessoal.

Tendo por referência o relatório da avaliação trimestral relativa ao 4.º trimestre de 2013, correspondente à 8.ª avaliação trimestral do PAEF-RAM<sup>19</sup>, desde a sua implementação, observamos ser elevado o grau de cumprimento da Região às medidas constantes do Programa. Conclui-se ter sido observado o cumprimento da redução de pelo menos 2% do total de trabalhadores em funções públicas. Mediante informação trimestral recolhida através do Sistema de Informação e Organização Estado (SIOE), a 31.12.2013, o relatório confirma existir uma efetiva redução dos cargos dirigentes na ordem de 19, 6%, cumprindo e até ultrapassando, o horizonte dos 15%, indicados na medida. Denota-se terem sido desencadeados um conjunto de iniciativas no sentido da conformação da legislação regional, às disposições legais nacionais, designadamente em matéria de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, avaliação de desempenho,

---

<sup>18</sup> De entre as medidas constantes do PAEF-RAM, destaque-se as de impacto direto na reforma da Administração Pública regional e na redução de custos com pessoal: Medida 12 – Medidas concorrentes à redução dos custos com pessoal; Medida 13 – Plano de redução de dirigentes face ao 4.º trimestre de 2011; Medida 16 – Diploma que aplica aos trabalhadores em funções públicas da RAM o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro); Medida 17 – Rever os normativos regionais referentes ao estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração direta e indireta da RAM, ao sistema de avaliação de desempenho da administração regional, ao regime jurídico do setor empresarial regional e ao estatuto dos respetivos gestores públicos, de modo realizar uma conformação com as soluções normativas que vigorem na administração central do Estado; Medida 45 – Implementação de sistemas integrados de gestão financeira, orçamental e de recursos humanos, com informação da Administração Pública regional e das empresas públicas reclassificadas, que permita, entre outros, o controlo da execução orçamental de todo o perímetro da administração pública, dos compromissos e dos pagamentos, e o reporte, nos prazos definidos, de toda a informação necessária à monitorização deste Programa.

<sup>19</sup> Optamos por ter por referência de análise este relatório por corresponder ao relatório do 4.º trimestre sendo por conseguinte o último do ano 2013, podendo através dele apurar-se o grau de cumprimento, entre outras medidas, em particular da medida de redução de efetivos anual de 2%, a qual se afere apenas pela avaliação do último trimestre do ano.

Regime Jurídico do gestor público e do regime que modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública.

Este é um processo ainda em curso ao longo do ano 2014, pelo que a RAM mantém o seu compromisso não só do cumprimento das medidas do PAEF-RAM ainda em falta, como no reporte de informação trimestral.

### **1.3.2. Os Programas de Reestruturação e Racionalização da Administração Pública: Uma análise comparativa entre PRACE, PREMAR, PREMAC e PAEF.**

Desde 1974 e até à atualidade que se assiste à mudanças nas estruturas da Administração Pública, as quais ocorrem a par das mudanças dos ciclos políticos, resultantes das eleições para constituição dos novos Governos constitucionais. Essas mudanças acontecem pela necessidade de se adaptarem às novas configurações orgânicas idealizadas para melhor cumprirem os Programas de Governo eleitos (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013). Na análise feita por estes autores em 2013, no âmbito de um estudo designado “Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC, essas mudanças até 2005 ocorreram de forma a que chamam de “natural”, ou seja, refletiam-se nas leis orgânicas de cada governo. Contudo, a partir de 2005, com a criação do PRACE inaugura-se uma “reforma administrativa sistémica, estruturante e transversal para toda a Administração Central” e mais tarde em 2011 com o PREMAC evidencia-se essa intenção expressa em toda a Administração Pública central (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013:5). Estes dois projectos caracterizam-se por serem iniciativas desagregadas dos ciclos políticos.

Tendo subjacente objetivos semelhantes, embora o PRACE mais direcionado para a redução das estruturas das direções-gerais, e o PREMAC colocando o enfoque nas estruturas de administração periférica e “outras estruturas”, os resultados apontaram para uma redução mais expressiva decorrente da aplicação do PREMAC, comparativamente com o PRACE (36,7% contra 20,3% respetivamente) (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013). No que diz respeito ao número de cargos dirigentes a redução foi de 27% decorrente do PREMAC. Refira-se que numa análise comparativa aos objetivos a que se proponham o PREMAC, deixa expressa a intenção de redução de custos, nas medidas a implementar, enquanto que no PRACE, os objetivos estão mais centrados na modernização e racionalização da

administração central e na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela administração.

No que concerne à RAM, o PREMAR, como vimos, surge na linha de continuidade da política de redução de estruturas configurada pelo PRACE, não tendo, apesar de concluído o estudo, sido implementado na Região.

Nas conclusões apresentadas no estudo acima mencionado destaca-se o facto destes Programas apesar de, reduzirem estruturas, não terem reduzido proporcionalmente as competências existentes nas mesmas. Com efeito, o estudo conclui que a grande maioria dessas competências foi transferida nuns casos para outras estruturas já existentes e noutras situações levou à criação de novas. Destaca-se ainda, que a redução de estruturas decorrente da implementação do PRACE e do PREMAC, sobretudo ao nível das entidades de carácter regional, induzem a uma “reconcentração” da administração portuguesa ao invés da desconcentração em organismos regionais, em claro contraciclo com aquilo que sucede em muitos países da União Europeia, onde o nível regional das administrações aparece como responsável pela execução de políticas públicas e pela tomada de decisões, em grande parte das vezes com elevada autonomia (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013).

No que concerne ao PAEF, este compreende um Programa com características muito diferentes dos antecedentes, desde logo porque o mesmo decorre da necessidade de implementar um conjunto de medidas estruturantes, impostas pelo Memorando de Entendimento assinado entre a República Portuguesa e a Troika e cujo principal objetivo é garantir a sustentabilidade das finanças públicas, revestindo uma maior amplitude nas áreas de intervenção.

No período compreendido entre 2012 e 2014, note-se que tanto o PAEF como o PAEF-RAM, incluem medidas de redução efetiva de cargos dirigentes (à semelhança do que ocorreu com o PREMAC) e trabalhadores, devendo essa redução corresponder a 15% nos cargos dirigentes e de 2% anuais na redução de trabalhadores.

#### **1.4 Síntese Conclusiva**

Este capítulo, agora concluído, teve por propósito retratar o papel do Estado, os seus diferentes modelos e as correspondentes formas de governação. Entendemos que no âmbito da investigação a que nos propusemos, seria pertinente esta análise, uma vez que ela compreende

por assim dizer o grande “chapéu de chuva” sob o qual se faz a gestão dos recursos humanos na administração pública em geral e nas organizações escolares em particular, pois é o Estado enquanto pessoa coletiva pública quem executa, por intermédio do Governo, a atividade administrativa.

Ao longo do Século XX, verificamos como o Estado, através da sua ação, foi assumindo diferentes papéis, muito devido aos contextos, económicos, políticos e sociais que foram determinando a necessidade de ajustar-se a novas realidades. Esses diferentes papéis traduziram-se em modelos distintos e refletiram-se em diferentes formas de governação. Assiste-se por volta dos anos 60 aos 80 a uma mudança de paradigma onde o Estado se vai libertando de muitas das suas áreas de atuação, por se revelar ineficiente nas respostas às necessidades coletivas. Esta incapacidade de resposta do Estado encontra fundamento na pesada e onerosa máquina em que se tornou no auge do chamado Estado Providência, impondo face à ineficiência e onerosidade que o mesmo representava um modelo de Estado mais leve e flexível, menos oneroso mas mais eficiente e eficaz. Assim nasce o Estado mínimo. Trata-se de um modelo de Estado, focado no cidadão e na aposta na qualidade dos serviços a prestar. Ora, estamos então perante um Estado ao serviço de todos, não se limitando à ação do Governo circunscrito ao Estado central mas estabelecendo variadas conexões e interdependências com variadas organizações, configurando um processo onde participam agentes públicos e privados. Daqui decorre o aparecimento de um novo conceito de gestão pública, o NPM, onde o Estado assume um papel preponderantemente de regulador e mediador. Foi esta abertura do Estado ao setor privado que fez despoletar uma diferente forma de governação, começando-se a experimentar e a ensaiar diferentes metodologias próximas do modelo de gestão privada que se revelavam mais eficientes e eficazes. Paulatinamente o Estado através da sua ação governativa foi assimilando diferentes conceitos, abolindo progressivamente o modelo burocrático e substituindo-o por um modelo do tipo empresarial.

Entretanto outras correntes doutrinárias começaram a surgir, decorrentes de um certo desencanto relativamente à doutrina do NPM, originando novas formas de governação levando a questionar se por um lado a doutrina existe de forma pura e por outro, se existindo, se encontra suficientemente consolidada. Aqui as posições entre diversos autores diverge, emergindo uma nova era, a era do pós-NPM.

Em Portugal este processo começou a ter maior visibilidade só a partir de 2005, altura em que se acentuou o movimento reformador da Administração Pública, perspetivando com o mesmo o incremento da qualidade e a redução da despesa pública. Esta é também uma realidade visível nas formas de governação assumidas na educação, cujo discurso invoca a descentralização, autonomia e territorialização das políticas educativas e cuja agenda política tem sido fortemente marcada pela intenção de reforço da autonomia das escolas.

Também no que diz respeito à RAM, o trajeto feito na última década reflete, um conjunto de linhas de ação governativa, sustentada num modelo de gestão pública que se distancia do modelo burocrático e a faz aproximar dos princípios preconizados pelo NPM. Contudo ainda dá sinais de um modelo fortemente centralizado.

## Capítulo II - Organizações Escolares

### 1. As Organizações Escolares

#### 1.1. Organização: Uma análise conceptual

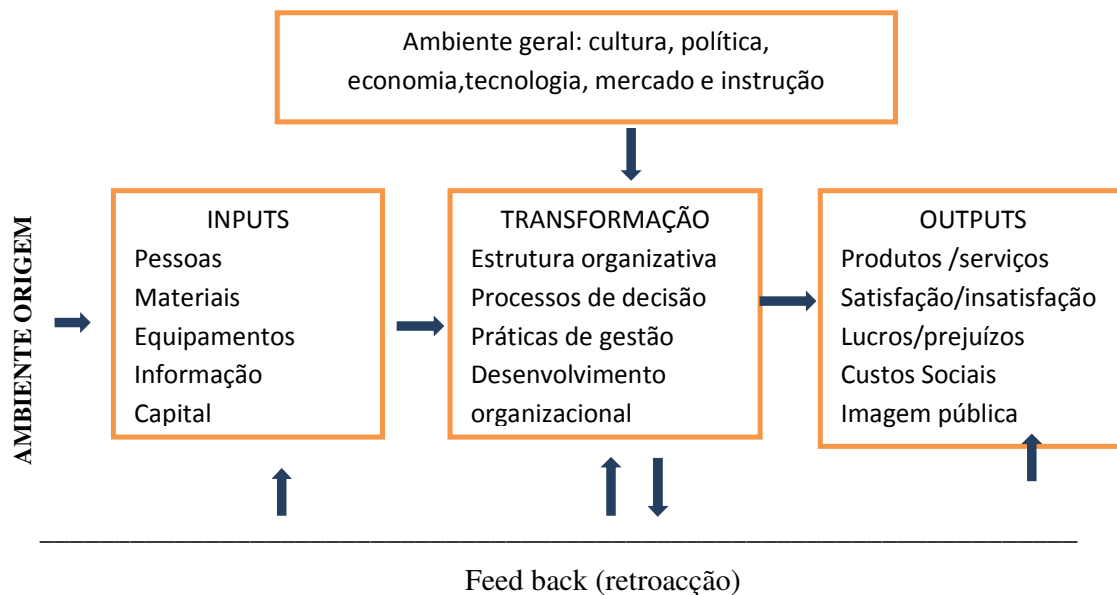
O substantivo “organização” deriva do latim “organu” e da génese grega da palavra órgão “*órganón*”, como parte de um ser organizado com harmonia “acto ou efeito de organizar, combinação harmoniosa de meios, disposição, estrutura, composição (...)” (Dicionário Porto Editora in infopédia.pt). As organizações são constituídas por seres humanos que cooperando entre si e agindo de forma organizada procuram satisfazer um conjunto de necessidades que face às limitações individuais de cada ser humano não seriam alcançáveis através da ação individual isolada (Chiavenato, 2002). Logo, uma organização pressupõe a existência de uma ação coordenada de duas, ou mais, pessoas e que desenvolvem entre si uma atitude cooperante (Barnard, 1971 citado por Chiavenato, 2002).

Ao falar em organização poderemos estar perante dois tipos de significados distintos: organização como unidade ou entidade, nomeadamente, as fábricas, bancos e Administração Pública ou a designar formas de conduta e processos sociais (Bilhim, 2001).

As organizações, de acordo com os fins que prosseguem, revestem uma natureza muito variada, podendo estar voltadas para a produção de bens ou produtos ou para a produção ou prestação de serviços. Existem assim organizações industriais, económicas, comerciais, religiosas, educacionais, sociais, políticas, entre outras, que exercem um forte impacto na vida das pessoas influenciando o seu modo de vida mas também sendo influenciadas pelas pessoas através dos seus modos de agir e pensar. As organizações também podem assumir diferentes dimensões e estruturas, operando nos mais variados ambientes, sujeitos às mais diversificadas contingências, o que faz das organizações organismos de grande complexidade (Chiavenato, 2002).

As organizações assumem-se assim como um organismo vivo fortemente dependente do meio, onde se encontra inserido. Isto quer dizer que as organizações estão inseridas num sistema aberto ao meio externo influenciando e sendo influenciado pelo mesmo (Ferreira et al,

1998 citado por Almeida, 2005). O estudo da organização como um sistema aberto assumiu um maior destaque a partir dos anos cinquenta do século passado, altura em que as organizações passam a ser reconhecidas como organismos naturais e em desenvolvimento (Bilhim, 2001). Efetivamente, no período antecedente, os teóricos das organizações olhavam para estas como sistemas de modelo fechado e racionalista, demasiado focados nos seus processos e estruturas e desconsiderando a envolvente externa, tendo progressivamente evoluído para uma visão da organização como um sistema aberto. A necessidade de compreender uma nova sociedade pós-industrial e as relações que a mesma vai estabelecer com as organizações levou a esta mudança de paradigma (Bilhim, 2001). Assiste-se assim, à evolução de uma perspetiva estruturalista para uma perspetiva sistémica das organizações. Segundo Bilhim (2001), na perspetiva sistémica, o conceito de organização está delimitado por uma fronteira através da qual fluem entradas e saídas da/e para a envolvente sendo fundamental para a organização a manutenção dessa fronteira como condição para a sua perpetuação. A Figura 5 reflete como a organização interatua com o seu ambiente envolvente, recebendo deste os *inputs*, que uma vez transformados, são devolvidos ao ambiente sob a forma de *outputs*.



**Figura 5** - Interatuação da organização com o ambiente envolvente.  
Fonte: Ferreira et al (1998).



Em face dos vários conceitos de organização identificamos infra, seguindo a linha de pensamento de autores como Costa (2003), os seguintes aspectos fundamentais :

- Composição por indivíduos e grupos interrelacionados;
- Orientação para objectivos e fins;
- Diferenciação de funções;
- Coordenação racional intencional;
- Continuidade através do tempo.

A combinação destes elementos confirma a complexidade que reveste as organizações, bem como a dificuldade na sua conceptualização. Os vários conceitos aqui apresentados revelam a enorme complexidade e divergência de interpretações, a qual se cruza com outra dificuldade a de que as organizações estão em permanente mutação, pelo que não poderemos ter a pretensão de encontrar a organização certa, ou seja um modelo de organização que sirva de referência e replicável para qualquer tipo de organização, seja qual for o seu fim. Conforme refere Drucker (1998:13) “... temos andado à procura da organização certa para as nossas empresas. Isso já não pode acontecer. Haverá apenas organizações – tão diferentes umas das outras como o são uma refinaria de petróleo, uma catedral e um bangaló suburbano...”

### **1.1.1. Organização escolar**

É atualmente consensual a aceitação da noção de Escola como organização estando presente em diversos estudos, em particular nas últimas décadas (Lima, 1992; Tyler, 1991). Contudo, quando vamos proceder à análise das organizações escolares tendo por base os modelos teóricos que se aplicam à generalidade das organizações, a sua aplicação torna-se particularmente difícil face à especificidade e características específicas das escolas, dificultando assim um enfoque holístico no mesmo. Sobre a Escola como organização, González (2003), defende que se trata de uma organização completa, que tendo subjacente um conjunto de componentes valorativos e éticos, bem como ser constituída por pessoas que se relacionam entre si de variadas formas não pode funcionar de forma mecânica. Acrescenta ainda que a Escola como organização, mais que uma realidade objetiva, é uma realidade

social que se vai construindo, através de processos de interação e negociação social. Também, Cano (2003) adianta algumas considerações sobre o carácter organizacional da Escola defendendo um conceito tradicional, o qual contempla as seguintes realidades:

- Existência de um grupo de pessoas;
- Existência de uma finalidade específica;
- Existência de tarefas definidas e distribuídas;
- Intenção de racionalidade e de eficácia;
- Existência de competências definidas e reguladas;
- Existência de hierarquia de funções;
- Ordenamento das relações interpessoais;
- Existência de estrutura independente dos membros que a compõem;
- Existência de mecanismos para diminuir a incerteza;
- Possibilidade de prever as ações individuais.

Complementando esta visão da Escola como organização, Formosinho (1992) aponta quatro características que definem a escola: sistematicidade, sequencialidade, contacto pessoal direto e duração dessa interação pessoal.

A Escola, enquanto organização, tem constituído um exemplo vivo, sobre o qual inúmeros estudos têm recaído face à sua especial complexidade e riqueza de conteúdo. A título de exemplo refira-se, também, Derouet (1987), cujo estudo incide sobre a “Sociologia Pragmática da Organização Escolar”. A obra aborda um fenómeno que começou a ser visível em Portugal a partir da década de 90, altura em que se desenvolvem atividades de ensino e de investigação neste domínio, com particular destaque para os estudos feitos a partir desta data pelo grupo disciplinar de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho de que são exemplo os estudos de Licínio Lima através da obra “A escola como organização e a participação na organização”, de 1998, de Leonor Lima Torres, “Cultura Organizacional Escolar. Representações dos professores” de 1997 e ainda Almerindo Janela Afonso autor do estudo sobre Políticas Educativas e Avaliação Educacional, de 1998. Originários de outros Centros Universitários de Investigação, refira-se como exemplo a obra de Rui Gomes, de 1993 que versa sobre as culturas de escola e identidade dos professores e Natércio Afonso, com “A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política e

Análise Organizacional”, de 1994. Assinale-se ainda a obra de João Barroso “Os liceus: Organização Pedagógica e Administração”, de 1995.

De um modo geral, pode dizer-se que a Escola esteve sempre presente na diversidade de estudos realizados no âmbito das Ciências da Educação, contudo estes abordavam a escola como sendo um objeto de investigação em si mesmo. A Escola era vista como um lugar de aplicação ou reprodução, relativamente neutro, de macro-políticas económicas ou sociais, ou então, como um contexto físico e administrativo de micro-interações que decorria nas salas de aula entre professores e alunos. Aquilo que faz a especificidade atual dos estudos sobre a escola é, portanto, o facto de ela ser individualmente considerada como um objeto social, com uma identidade própria, cujas estruturas, funções, processos e resultados não se limitam a serem deduzidos do sistema social mais amplo em que se integra, nem a serem vistas como simples resultado de um somatório de ações individuais e grupais (Barroso, 1996).

Assinale-se ainda a visão de Alves (2003, citado por Laranjo, 2007) o qual menciona, a este propósito, uma mesoperspectiva a qual, segundo Canário (1990), não se deve a uma ampliação do campo de investigação educativa mas sim do facto de olhar-se para a escola reconhecendo as suas especificidades, dinâmicas e identidades próprias, edificadas pelos atores e relações estabelecidas entre eles.

Barroso (2005, citado por Laranjo, 2007:28), designa por “emergência do estabelecimento de ensino”, o enfoque dado à escola enquanto organização o qual não teve impacto apenas no campo da investigação educacional, como ainda no campo político-educativo.

Outra análise à escola como organização é a efetuada por Dinis (2003), designando-a de organização profissional. Neste artigo o autor distingue dois tipos de organização profissionais:

- ✓ Organizações profissionais autónomas: Estas organizações caracterizam-se por delegarem num grupo de profissionais a responsabilidade de definirem e implementarem os objetivos, distinguindo o que é da esfera profissional e o que é da esfera administrativa;
- ✓ Organizações profissionais heterónomas: Estas organizações caracterizam-se por deterem baixos níveis de autonomia, estando os profissionais subordinados a um quadro administrativo, e apenas com alguma responsabilidade na definição e implementação dos objetivos. O autor considera que as escolas

correspondem a este tipo de organização, embora reconhecendo maior liberdade na sua prática profissional.

Também Mintzberg (2001), na identificação dos seis tipos de configuração estrutural das organizações (Organização Empreendedora, Organização Mecanista, Organização Profissional, Organização Inovadora, Organização Divisionalisada e Organização Missionária) utiliza a imagem da organização “escola” para ilustrar a organização profissional.

Segundo Dinis (2003), as organizações profissionais caracterizam-se pelos seguintes aspectos:

- ✓ Natureza profissional da sua actividade;
- ✓ Os mecanismos de coordenação , integração e controlo, consistem no acesso à profissão – estandardização das qualificações;
- ✓ Elevado grau de autonomia na realização do trabalho; relativamente baixa interdependência entre os profissionais;
- ✓ Forte especialização do trabalho - descentralização vertical e horizontal.

Ainda na consideração da Escola como organização profissional, Dinis (2002) considera três grandes grupos de pessoas: alunos, docentes e pessoal não docente. Mintzberg, na caracterização dos componentes básicos de uma organização faz corresponder o pessoal docente ao “Centro operacional” e o pessoal não docente ao “Apoio logístico”.

O “Centro operacional”, também denominado “chão de fábrica”, é onde se dá o processo de produção. O produto desta estrutura não é forçosamente um bem, como as organizações escolares ilustram facilmente. O produto das organizações pode ser um serviço, o que poder-se-á entender como as aprendizagens efectuadas pelas crianças. De qualquer forma, toda a organização vive em função do “Centro Operacional”, pois é para ele que ela existe. Como facilmente se depreenderá, os professores são os operacionais e são eles que produzem, ou numa concepção de escola pós-moderna, promovem a “produção” das aprendizagens nos alunos. O “Apoio logístico” não está envolvido directamente na produção, funcionando apenas como suporte de todo sistema. Os operacionais desta estrutura têm a função de sustentar e/ou promover todo o processo de produção. O pessoal de apoio resume-se àqueles

que sustentam todo o sistema correspondendo a todos os trabalhadores não docentes e outros indivíduos que permitem o funcionamento de toda a organização (Silva, 2005.)

Parece ser pelas abordagens anteriormente analisadas, pacífica a visão da Escola como organização. Lima (1992, citado por Costa, 2003:12) afirma mesmo que “será difícil encontrar uma definição de organização que não seja aplicável à escola”, contudo já não será tão consensual a comparação da Escola com outras organizações, especificamente de natureza empresarial. Com efeito, a Escola reveste características muito específicas, enquanto organização, face à diversidade de realidades e apresenta particularidades que a diferencia das demais organizações. Vicente (2004:17) considera que a Escola enquanto organização enquadra-se num conceito mais restrito, o de Instituição Social, definindo-a nos seguintes termos:

“Sistema organizado de padrões sociais (normas e valores), relativamente permanente, que incorpora certos comportamentos sancionados e unificados com a finalidade de satisfazer e vir ao encontro das necessidades básicas de uma sociedade (...)”

Assim, poder-se-á afirmar que, se por um lado, todas as escolas se assemelham entre si, tendo algo de comum, por outro lado, toda e qualquer escola possui algo que a torna única e que a distingue das restantes.

Guerra (2002) também reconhece à organização escolar uma peculiaridade, enquanto instituição não comparável com organizações de natureza industrial e rejeita uma abordagem com recurso às teorias clássicas da administração, pois estas não permitem conhecer a essência do funcionamento e do significado das escolas, precisamente por que cada escola tem a sua própria identidade e sendo única: “(...) está cheia de valores, expectativas, motivações e conflitos (...) os seus fins são mais complexos, mais ambíguos, às vezes contraditórios.” Segundo o autor não existe um conhecimento profundo sobre as organizações escolares, já que, e de acordo com Ball (1989), as teorias existentes insistem em abordagens de carácter macro face à dimensão micropolítica, o que resulta numa imagem distanciada da realidade sustentada nas teorias gerais. De acordo com o autor a teoria terá de surgir de forma ascendente, partindo do conhecimento real da Escola.

## **1.2. A gestão das escolas públicas portuguesas: Uma análise desde 1974 até à atualidade.**

O período imediatamente anterior à revolução de 1974, caracterizou-se por um período de submissão ao regime ditatorial, onde imperava a censura e a repressão política. No que concerne às escolas, as mesmas caracterizavam-se por um exacerbado centralismo burocrático, com reflexo no currículo, gestão de professores, alunos, assim como no processo de ensino-aprendizagem. A participação por parte da comunidade docente, não docente e discente era praticamente inexistente, sendo geridas sob um repressivo controlo político e ideológico, onde os seus gestores representavam uma extensão do Estado (Barroso, 1999, 2003; Lima, 1992).

O período que sucede a revolução de 1974 é marcado por grandes transformações na tentativa de conquistar a autonomia desejada e há muito reprimida, não só pelos professores como ainda, pelos trabalhadores não docentes e alunos. Assiste-se, assim, a diversos movimentos que visavam a eleição de órgãos coletivos, bem como se tornam crescentes iniciativas de mobilização e participação de toda a comunidade escolar (Lima, 1992). Com efeito, decorrido um mês após o dia 25 de Abril de 1974, o I Governo Provisório, presidido por Adelino da Palma Carlos, (que tomara posse a 16 de Maio), aprova em Conselho de Ministros, o Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio<sup>20</sup>. Este diploma refletia o apoio às “iniciativas democráticas” promovidas por professores e estudantes em torno da gestão das escolas públicas de todos os graus de ensino. Configura ainda, a legitimação de práticas autogestionárias em desenvolvimento em várias escolas, que tinham tido por consequência o afastamento de alguns reitores e diretores (até então nomeados pelo governo), e a sua substituição por comissões directivas ou de gestão. As decisões eram, na sua maioria, tomadas por assembleias de escola ou por outro tipo de reuniões plenárias (Lima, 2009). Este período revolucionário é ainda marcado pela procura por parte das escolas de regras próprias, desviando-se do normativo e dos limites definidos pelo Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio (Stoer, 1986). Ainda segundo Lima (2009), foram as iniciativas da população escolar que comandaram os acontecimentos neste período pós revolução tendo essas ações se repercutido durante muitos anos no que respeita aos seus efeitos. Stoer (1986) chama a este fenómeno “deslocação do poder”, da administração central para as bases, num exercício de *democracia direta*.

---

<sup>20</sup> Determina, este diploma, que a direção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.

Perante a necessidade de repor a ordem junto das escolas, face ao contexto de anarquia que então se vivia, e com vista ao enquadramento legal de todo este processo (ainda embrionário de participação e de definição das regras específicas de gestão e administração das escolas, assim como do seu funcionamento), é publicado o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, cujo diploma vem introduzir alterações à administração e gestão das escolas secundárias<sup>21</sup>

Segundo Lima (1992), este diploma foi concebido revestindo um carácter experimental, tendo apenas por propósito vigorar durante o ano letivo 1974 – 1975, tendo vigorado contudo no ano letivo seguinte. Acrescenta o autor que este diploma vem lançar as “bases morfológicas que, no respeitante aos três principais órgãos – conselho directivo, conselho pedagógico, conselho administrativo -, não-de resistir durante cerca de um quarto de século, até 1998”. (Lima,1992:230)

Todos estes órgãos são colegiais, sendo competência do conselho directivo a eleição, de entre os seus docentes eleitos, do respectivo presidente, o qual presidirá por inerência aos restantes órgãos. Quanto à participação do pessoal docente, discente e não docente está a cargo do Conselho Directivo, sendo que no Conselho Pedagógico apenas se encontram representados o pessoal docente e discente (Lima, 1992).

Mais tarde, em 1976, e decorrente da necessidade de responder à pressão do momento político e de promover alguma acalmia no clima das escolas, é publicado o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro que então estabelecia a “gestão democrática” da escola, mediante a definição das estruturas de decisão eleitas pelos professores, vindo a regular com maior pormenor a dinâmica de funcionamento da escola. Nos termos deste diploma, as escolas tinham três órgãos de gestão: o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. Este foi o modelo que marcou até aos dias de hoje de forma mais expressiva a gestão e administração das escolas portuguesas (Barroso, 2002; Costa, 2004). Com efeito, o processo revolucionário deixou marcas de grande instabilidade política e social que as escolas acabaram por reproduzir, vindo apenas a apaziguar este clima a publicação do diploma acima mencionado. O modelo havia de perdurar até 1991, num regime experimental, com a

---

<sup>21</sup> Este diploma concretamente no artigo 31.º, vem determinar a sujeição das então designadas escolas preparatórias e secundárias à “superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais”, possibilitando a nomeação de um delegado do Ministro o qual acompanharia o processo eleitoral para o conselho directivo (artigos 7.º e 8.º). Prevê, ainda, a figura do “encarregado de direcção” para situações de “excepcional gravidade”, ou quando a validade das eleições fosse negada por duas vezes (artigo 21º, nº 1), prevendo também a constituição de assembleias cujos corpos detinham um carácter meramente consultivo, onde as reuniões careciam de autorização prévia do conselho directivo (artigo 32º) (Lima, 1992).

publicação do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, e até 1998 com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio (Alves, 2012).

Decorrida sensivelmente uma década após a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, foi promulgada a Lei de Bases do Sistema Educativo, corporizada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Destaca-se neste diploma um esforço no alcance de maior autonomia, descentralização e participação da comunidade envolvente, sem descurar a continuidade de um modelo colegial de gestão, embora defendendo uma formação específica em gestão educacional (Costa, 2004).

Foi através do, acima citado, Decreto-Lei n.º 172/91 que se inaugura um novo período da gestão escolar, introduzindo a figura do Diretor Executivo, ou seja um órgão de gestão unipessoal ao invés de um órgão colegial. O diploma prevê que o Diretor Executivo seja recrutado pelo Conselho de Escola, órgão de direção, constituído por trabalhadores não docentes, alunos, encarregados de educação e outros elementos da comunidade, mediante um concurso público. O Diretor Executivo deveria ser um professor profissionalizado e a leccionar na Escola, cabendo a este, o compromisso de responder perante o Conselho de Escola por um período de quatro anos. Tendo sido um modelo fortemente contestado pelas estruturas sindicais acabou por nunca assumir outro regime que não o experimental e consignado a apenas cinquenta escolas do território continental (Barroso, 2002; Costa, 2002).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, e subseqüentes alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril as escolas portuguesas passam a dispor de quatro órgãos de administração e gestão: Assembleia, Conselho Executivo ou Diretor, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo.

O Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, configura um modelo de separação entre direção e gestão, considerando a Assembleia de Escola o órgão responsável pela definição das linhas de ação da escola e de participação e representação da comunidade educativa, simultaneamente, remetendo para a Escola a decisão de escolha sobre um órgão de gestão (Direção Executiva) colegial ou unipessoal (Alves, 2012). Ressaltam como aspectos inovadores deste diploma os Contratos de Autonomia e a instituição dos Agrupamentos de Escola.

Os Contratos de Autonomia representam a oportunidade de cada escola poder ir conquistando um espaço de decisão.

Por Agrupamentos de Escola, dispõe o Decreto-Lei nº 115-A/98, art. 5º e 6.º, o seguinte:



“O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum, com o objectivo de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos (...) de uma dada área geográfica (...) obedecendo a critérios relativos à existência de projectos pedagógicos comuns, à construção de percursos escolares integrados, à articulação curricular entre níveis e ciclos educativos.”

Numa análise crítica a este modelo Afonso e Viseu (2001) referem:

(...)

“pode dizer-se que a iniciativa contida nas mudanças veiculadas pelo “Novo regime de Autonomia, Administração e Gestão” não produziu um efeito mobilizador significativo entre os autores com intervenção no contexto escolar, numa lógica de transformação da escola, e no sentido de melhorar a qualidade do serviço público de educação(...)”. (par 5)

Apesar do esforço no reforço da autonomia, refletido neste modelo de gestão, esta ainda se revela débil em diversas áreas. Por um lado, no que respeita à gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e, por outro, em matérias que se prendem com a definição dos currículos, e de recrutamento de docentes e não docentes. Assiste-se ainda a uma autoridade limitada por parte do presidente do Conselho Executivo sobre a gestão estratégica da escola, assim como, a uma verdadeira dificuldade de liderança face ao modelo “gestão democrática” “inter pares” que ainda subsiste, em grande parte, originária da pressão corporativa exercida pelo corpo docente da escola, aliada a uma ausência de formação específica para o exercício do cargo, com as responsabilidades que lhe são inerentes (Ventura, Castanheira & Adelino, 2006).

A entrada no século XXI marca um período em que se agudiza o descontentamento em relação à Educação, iniciando um ciclo de “crise de soluções” (Barroso, 2003). Tal descontentamento vai despoletar nas hostes políticas o ensejo de um “novo modelo” de gestão e administração das escolas, concretizado através do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

diploma que dá continuidade ao anterior modelo de autonomia, administração e gestão das escolas públicas pretendendo-se, fundamentalmente, um “reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes e eficazes e o reforço da autonomia das escolas” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril)<sup>22</sup>.

Atente-se que com este modelo denota-se uma intencionalidade do reforço do primado da autonomia, conferindo um maior sentido prático em substituição da retórica que dominou o discurso implícito no modelo anterior, na convicção de que será através desse reforço que se alcançarão níveis superiores de qualidade, nos serviços de educação prestados, o qual passa por uma expressiva participação de toda a comunidade envolvida no projeto Escola, complementada por uma política de avaliação interna e externa, na senda de uma política de responsabilização e prestação de contas. (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008).

Constata-se que o diploma em análise já foi objeto de duas alterações corporizadas pelo Decreto-lei n.º 224/2009<sup>23</sup>, de 11 de setembro e mais recentemente pelo Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Em termos de organização este Diploma mantém os Agrupamentos de Escolas, cuja direcção, administração e gestão é da responsabilidade dos seguintes órgãos (art.º 10 do Decreto-Lei n.º 75/2008): O conselho geral; O diretor; O conselho pedagógico; O conselho administrativo. A participação das famílias e comunidades, faz-se através de um Conselho Geral, órgão colegial de direcção, a quem compete eleger ou destituir o Director, aprovar o Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano de Actividades, bem como a monitorização da implementação destes instrumentos de ação, definidores de linhas de orientação e do exercício da autonomia. Este Conselho Geral é constituído por docentes e não docentes, pais e encarregados de educação, alunos, representantes da autarquia e da comunidade local.

<sup>23</sup> As alterações configuradas neste diploma tiveram por propósito adequar os mecanismos legais impostos pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que aprovou o Regime de Vínculos, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, à realidade das escolas, designadamente, no que concerne à carreira de Chefe de Serviços de Administração Escolar, que passa a ser classificada como subsistente por força do Decreto Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, o que significa que não poderá ser provida quando vagar, devendo ser extinta. Acresce que a carreira que lhe corresponde em termos funcionais, prevista na supracitada Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, designada por coordenador técnico, está condicionado o seu provimento, à observância de requisitos não compagináveis com a realidade das escolas, que se impunham adequar (Preâmbulo do Decreto-lei n.º 224/2009, de 11 de setembro). O mesmo sucede relativamente à Carreira de Encarregado Operacional prevista na Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, contemplada nesta alteração como carreira a criar nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escola e escolas não agrupadas (artigo 1.º do Decreto-lei n.º 224/2009, de 11 de setembro).

<sup>24</sup> À semelhança do diploma que o antecede mantém-se a aposta no reforço da autonomia acrescido de maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, entendido como condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação (Preâmbulo do Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho). O reforço da autonomia é pretendido alcançar-se mediante a celebração de contratos de autonomia entre a respetiva escola e o Ministério que detem a tutela da educação, assim como outros parceiros da comunidade. Já a reorganização da rede escolar configura outra meta, esta, a atingir através do agrupamento e agregação de escolas. Em matéria dos órgãos de administração e gestão, nada se altera comparativamente ao modelo anterior sendo no entanto reforçada a competência do conselho geral, na qualidade de órgão representativo dos vários atores que interagem na escola e com a escola (Preâmbulo do Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

### **1.2.1. A transferência de competências, em matéria de educação, para as autarquias**

O processo de transferência de competências, no âmbito da educação, em Portugal insere-se numa política de descentralização, cuja problemática tem feito parte das agendas políticas das últimas décadas, com maior afirmação após a Revolução do 25 de abril de 1974 (Baixinho, 2009). Entende-se por descentralização o processo através do qual, e a coberto da lei, se transferem poderes de decisão, anteriormente pertencentes aos órgãos do Estado, para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado central, assumindo no caso da Administração Pública duas formas: a descentralização funcional e a descentralização territorial (Baixinho, 2011).

Quando estamos perante a descentralização funcional constatamos que ela ocorre mais por razões de natureza técnica do que política, com a transferência de certas funções da administração central para organismos especializados; por outro lado, quando estamos perante a descentralização territorial, a mesma ocorre sem dependência hierárquica dos órgãos do poder central, sendo, então, transferidas atribuições da administração central para instituições regionais ou locais, consideradas aptas para decidir sobre certas matérias (Baixinho, 2011). Descentralizar corresponde então em legitimar com mais poder as autarquias, o que no caso do Ministério da Educação corresponde ao organismo que em melhores condições se apresentava, considerando que as escolas são estruturas que se encontram inseridas nas comunidades, viabilizando a transferência da gestão de recursos para a administração local. Com efeito, são aprovados na Assembleia da República, sendo publicados em 1984, diplomas legais que atribuem aos municípios do território Continental novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares. Trata-se dos Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, e o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, respetivamente, assim como a definição e aplicação da ação social escolar através do Decreto-Lei n.º 339-A/84, de 28 de Dezembro.

No entender de Baixinho (2011), o processo assumiu numa primeira fase formas de participação ao nível dos transportes escolares, ação social escolar, construção e manutenção de escolas. Só a partir de meados dos anos de 1990 se identificam sinais de mudança refletidos no novo regime de autonomia, administração e gestão escolar, com a publicação do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, assim como a possibilidade de criação dos Conselhos

Locais de Educação e a elaboração das Cartas Educativas inaugurando assim uma segunda fase ao processo (Baixinho, 2009). Assiste-se assim, a uma intervenção do Poder Local cada vez mais acentuada na ação educativa, tentando colmatar as insuficiências apresentadas pelo sistema educativo seja através de parcerias para a realização de vários projetos seja no investimento em técnicos, equipamentos e infra-estruturas. Segundo Mons (2007), todo este processo que envolve a descentralização de atribuições e competências não é mais do que o reflexo da reforma da Administração Pública, inspirada na doutrina do *New Public Management*. De facto, ao recordarmos os princípios preconizados pelo NPM, focados na eficiência e eficácia e cuja visão da organização é de uma estrutura flexível, achatada (com poucos níveis hierárquicos), em rede e promovendo a delegação de poderes, sustentado numa política de transparência e proximidade, aferimos grandes semelhanças ao processo de transferência de competências do Poder Central para o Poder Local. Assim como, o paradigma do NPM nasce da necessidade da Administração Pública dar uma resposta mais adequada aos cidadãos, face à ineficiência revelada pelo modelo burocrático, demasiado rígido, mecanicista e hierarquizado, também este modelo reconhece, ao transferir gradualmente atribuições e competências, para as autarquias, que aqueles órgãos se encontram em melhores condições de assegurar essas mesmas competências, face à proximidade territorial com as escolas. Por outro lado existe a questão orçamental. O NPM advoga enquanto doutrina que a administração pública, para fazer face ao problema da despesa, terá de libertar-se de áreas de atividade que lhe são excessivamente onerosas, entregando-as ao setor privado. No caso da transferência de competências para as autarquias, e no caso que nos apraz, em matéria de educação, sabemos que as mesmas representam valores avultados, pelo que, embora daí não resulte a libertação do encargo da esfera do Estado, deixa de integrar o orçamento da Administração Central para integrar os orçamentos das autarquias.

O processo de transferência de competências e atribuições da Administração Central para a Administração Local tem a sua afirmação com a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, consolidando assim os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Art.º 1.º, da Lei n.º 159/99). Constituem ainda, como princípios, a

aproximação territorial, no alcance de maior eficiência e eficácia dos recursos humanos e financeiros. O diploma contempla várias áreas nas quais incidirão as matérias a transferir<sup>25</sup>.

Contudo a própria Lei n.º 159/99, de 14 de setembro fazia depender a transferência destas competências da publicação de diplomas específicos o que veio a concretizar-se com a Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro e a Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro, não constituindo estas contudo, conforme o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro “uma intervenção meramente formal que em termos reais nada acrescentou em relação a estatuições anteriores (...)”. Com efeito, é por intermédio da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que se procede a uma “efetiva transferência de competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003). Regulamenta ainda outras matérias onde se destaca a gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e de ensino.

Mais recentemente, com a publicação do Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho, diploma que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de Educação, observam-se mais avanços neste processo. Esta é uma iniciativa normativa que se diz incluída no âmbito de uma “(...) nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade (...)”, conforme se confirma pela leitura ao preâmbulo do diploma. Aqui, também se refere que constitui “(...) objectivo central do Governo o reforço e

---

<sup>25</sup> Concretamente na área da educação essas matérias estão contidas no artigo 19.º, sob a epígrafe “Educação” e são as seguintes:

1 - É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios:

a) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;  
b) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.

2 - É igualmente da competência dos órgãos municipais:

a) Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;  
b) Criar os conselhos locais de educação.

3 - Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:

a) Assegurar os transportes escolares;  
b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;  
c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;  
d) Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;  
e) Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;  
f) Participar no apoio à educação extra-escolar;  
g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

qualificação do poder local(...)", acrescentando que: "(...)O Governo entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios a par da sua alocação de recursos correspondentes(...)" (Decreto-lei n.º144/2008, de 28 de julho).

O diploma em apreço para além de consagrar em lei a transferência efectiva de competências para os órgãos dos municípios em matéria de Educação, no que diz respeito à educação pré-escolar e ao ensino básico, também prevê a possibilidade de nas escolas básicas onde também é ministrado o ensino secundário, serem exercidas pelos municípios as atribuições a que se refere o presente Decreto- Lei. Nos termos do Art.º 5.º as competências a transferir recaem nas seguintes matérias:

- a) Recrutamento;
- b) Afectação e colocação do pessoal;
- c) Gestão de carreiras e remunerações;
- d) Poder disciplinar.

Relativamente à avaliação do desempenho do pessoal não docente, cabem igualmente às autarquias as competências de homologação e de decisão de recursos, mantendo-se, no entanto, a responsabilidade de avaliar ao Conselho Executivo/Diretor. Note-se que as competências a transferir, para as autarquias, no âmbito das escolas que ministram o ensino básico e secundário está dependente da constituição de contratos de execução que as contemplem (Art.º 5.º do Decreto-lei n.º 144/2008). Assim, e de acordo com o relatório emanado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 2012, em relação aos trabalhadores não docentes podem coexistir diferentes regimes em função das organizações escolares às quais pertencem, a saber:

- Os trabalhadores não docentes do 1.º ciclo estão inscritos nos mapas de pessoal da autarquia;
- Todas as escolas de ensino secundário dispõem de mapas de pessoal de gestão autónoma;
- Os trabalhadores não docentes das escolas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário, podem estar inscritos nos mapas de pessoal das organizações

escolares ou nos da Autarquia, conforme esta tenha constituído contratos de execução que o prevejam.(CNE, 2012).

Atente-se ao facto do diploma prever que as competências referidas anteriormente possam ser objecto de delegação nos órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Este processo de transferência tem vindo a acontecer de forma progressiva, mas envolto num cenário político-partidário de características complexas e flutuantes, em função dos ambientes locais que encontra muitas variáveis, por sinal, face aos recursos efetivos de que cada município dispõe (Barroso, 2001; Louro e Fernandes, 2004).

Baixinho, aponta também algumas fragilidades ao processo de transferência de competências para as autarquias evidenciando a existência de tensões entre o local e o centro, causadas pelo facto de considerar que a ação do Estado revela-se contraditória quando por um lado faz a apologia da “centralização estratégica da planificação e da repartição de recursos e por outro a da descentralização de decisões operacionais para as autarquias” (2011:93). Baixinho, ainda sobre esta matéria, tece as seguintes considerações:

“A necessidade de articular “eficiente e eficazmente” com a autarquia as questões educativas verifica-se, não só, em relação à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, onde as autarquias têm competências legalmente transferidas, mas também com os outros níveis de ensino, nomeadamente, o 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário. As competências atribuídas em matéria de educação são condicionadas pelos constrangimentos na aplicação das competências regulamentadas, na insuficiência de meios (humanos e financeiros) e na dúbia posição que o município usufrui no sistema educativo. As lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes são de índole variada mas com predominância da lógica de liderança e da lógica subsidiária” (2011:93)

### **1.2.2. O Modelo de organização e gestão das escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da RAM.**

Feita esta análise impõe-se ainda, e face ao objeto de estudo incidente nas políticas de recursos humanos não docentes das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário, conhecer e compreender qual o enquadramento legal, forma de organização e modelo de gestão, que atualmente se encontra em vigor na Região Autónoma da Madeira.

Historicamente as primeiras competências em matéria de educação são transferidas do Estado para a RAM, por intermédio da publicação do Decreto-lei nº 364/79, de 04 de setembro por força da Constituição, mas também do Estatuto Político administrativo Provisório<sup>26</sup>. O Decreto-lei nº 364/79, de 04 de setembro mantêm-se em vigor até à atualidade, não tendo sido revogado por nenhum outro. Através da leitura do diploma, ressalta que ficam praticamente separadas as funções legislativa e executiva e, destas, fica em exclusivo na tutela do Estado, através do Ministério da tutela, o impulso relativamente à primeira daquelas funções (Alves, 2012). Desde então a Região, concretamente através dos seus responsáveis em matéria de Educação, tem desenvolvido um esforço no sentido de, no uso da faculdade de poder adaptar os diplomas legais nacionais à Região, apresentar as suas iniciativas legislativas junto dos órgãos de poder regionais competentes para o efeito. Tais órgãos correspondem ao Governo Regional e à Assembleia Legislativa Regional. Conforme abordamos no capítulo anterior, em termos de iniciativa legislativa, os Decretos Regulamentares Regionais são da autoria do Governo Regional, enquanto que os Decretos Legislativos Regionais são da autoria da Assembleia Legislativa Regional. Desse exercício resultou em matéria de organização das escolas, a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M de 31 de janeiro, diploma que aprova o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação e de Ensino Públicos da Região Autónoma da Madeira, reagindo assim através de uma vontade assumida em não aplicar o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, apesar de constituir este diploma, no entanto, a matriz do modelo de autonomia e gestão implementados na Região Autónoma da Madeira. Com efeito, esta

---

<sup>26</sup> A Região é dotada de autonomia política e administrativa através do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, previsto na Constituição da República Portuguesa. O Estatuto Político Administrativo definitivo foi aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Leis n.º 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho.



iniciativa de natureza legislativa configura um momento de afirmação da identidade regional, já que assenta em parâmetros que o distingue do referido Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, sendo eles: Âmbito de aplicação e Agrupamentos de Escolas, Contratos de Autonomia, Órgão de direção (maiorias), Órgão de gestão (recrutamento) isto por confrontação, com a eleição deste órgão no Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, Suplemento remuneratório e Redução da componente lectiva dos membros dos órgãos de Gestão (Alves, 2012).

Este diploma viria a ser mais tarde alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 22 de março, mantendo-se aplicável às escolas da Região até à atualidade. Este diploma, conforme se confere no seu Preâmbulo reflete a importância da recente revisão à Constituição da República Portuguesa<sup>27</sup>, no reforço dos poderes das Regiões Autónomas, constantes do Art.º 227.º, através de uma matriz regional própria, na senda do previsto no Art.º 43.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, que identifique e valorize as escolas da Região no sistema educativo do todo nacional.<sup>28</sup>

### **1.2.3. O Modelo de organização e gestão das escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da RAM: Um exercício comparativo entre o modelo regional e o modelo nacional.**

Constitui propósito deste capítulo, concluída a análise aos diplomas que determinam o modelo nacional e regional, identificar aquilo que distingue o diploma de organização e gestão das escolas em prática no território continental e o diploma regional, mormente ao nível das competências que são conferidas aos seus órgãos de gestão, em matéria de gestão de recursos humanos não docentes.

Ao procedermos a uma análise comparativa entre o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M de 31 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 22 de março em aplicação nas escolas da Região, e o Decreto-lei n.º 75/2008, alterado pelo Decreto –lei n.º 137/2012, de 2 de julho, ressaltam naturalmente

---

<sup>27</sup> A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 1976, foi por último revista em 2005, configurando a VII revisão constitucional.

<sup>28</sup> Assinale-se que a escolha do órgão de gestão passa, com este diploma, a ser feita por eleição, e não por procedimento concursal, o destaque para as competências do Conselho da Comunidade Educativa, a não opção pelos Agrupamentos de Escola, em face da reestruturação da rede escolar envolvendo novas escolas e o redimensionamento de outras e a defesa de uma política diferenciada de reconhecimento da identidade própria de cada Escola versus um Modelo único de organização e, finalmente, a não opção pelos contratos de autonomia (Alves, 2012).

diferenças, já que o diploma regional tem uma matriz de referência correspondente ao Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de maio embora demarcando-se, entre outros aspectos, quanto aos agrupamentos de escola e contratos de autonomia (Alves, 2012), e em matérias como: composição, competências, recrutamento e mandato dos órgãos de gestão e composição do conselho pedagógico.<sup>29</sup>

Em matéria de competências na área do pessoal não docente, compete ao conselho executivo distribuir o serviço não docente, proceder à seleção e recrutamento de pessoal não docente, salvaguardado o regime legal de concursos, exercer o poder hierárquico, designadamente em matéria disciplinar, proceder à avaliação do desempenho e ainda apreciar o pedido de justificação de faltas, nos termos das disposições legais. Comparativamente ao diploma nacional, atualmente em vigor constante do Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho, diploma que, como já referido anteriormente, introduz por último alterações ao Decreto-Lei n.º 75/2008, verificamos que ao órgão de gestão assumido pelo Diretor, as competências são algo similares contudo é omissa em matéria de responsabilidade disciplinar, estando esta competência, como veremos a seguir, entregue ao Poder Local.

A tabela n.º 4 procura esquematizar estas diferenças.

---

<sup>29</sup> No que concerne aos órgãos de Direção, administração e gestão das escolas, o Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 22 de março, no seu artigo 5.º identifica como órgãos de administração e gestão das escolas os seguintes: Conselho da comunidade educativa, Conselho executivo ou director, Conselho pedagógico e Conselho administrativo. No que concerne ao órgão de gestão o mesmo é assegurado por um órgão colegial através do Conselho executivo ou por um diretor, de acordo com a política educativa da Escola definida no Conselho da comunidade educativa.

**Tabela 4 -** Quadro Comparativo dos Modelos de Direção, Administração e Gestão

**QUADRO COMPARATIVO DOS MODELOS DE DIREÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO, ATUALMENTE EM VIGOR NO TERRITÓRIO CONTINENTAL E NA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**

	Decreto-Lei n.º 75/2008 alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto - Lei n.º 137/2012, de 02 de julho	Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 22 de março
	↓	↓
	ÂMBITO DE APLICAÇÃO	ÂMBITO DE APLICAÇÃO
	Estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário, regular e especializado	Estabelecimentos de educação e de ensino público
Competências em matéria de gestão de pessoal não docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aprovar o plano de formação e de atualização, ouvido o município,</li> <li>✓ Distribuir o serviço;</li> <li>✓ Assegurar as condições necessárias à realização da avaliação do desempenho nos termos da legislação aplicável;</li> <li>✓ Dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos;</li> <li>✓ Exercer o poder hierárquico;</li> <li>✓ Proceder à avaliação de desempenho,</li> <li>✓ Outras competências que lhe venham a ser delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compete ao Conselho Pedagógico elaborar e aprovar o plano de formação;</li> <li>✓ Equivalente;</li> <li>✓ Sem equivalência;</li> <li>✓ Exerce o poder hierárquico nos serviços administrativos;</li> <li>✓ Equivalente</li> <li>✓ Equivalente</li> <li>✓ Sem equivalência</li> </ul>
Competências obtidas através dos contratos de autonomia em matéria de gestão de pessoal não docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Recrutamento e seleção;</li> <li>✓ Extensão das áreas que integram os serviços técnicos e técnico-pedagógicos e suas formas de organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Equivalente</li> <li>Cabe ainda ao Conselho Pedagógico definir os requisitos para a contratação</li> <li>✓ Sem equivalência</li> </ul>

Adaptado de Alves (2012)

Do quadro, acima exposto, verificam-se serem equivalentes tanto nos diplomas de âmbito nacional como nos diplomas de âmbito regional, as seguintes competências em matéria de gestão de pessoal não docente, cometidas aos respetivos órgãos de gestão:

- Distribuição de serviço;
- O exercício do poder hierárquico;
- Proceder à avaliação de desempenho;
- Recrutamento e seleção.

Sem equivalência nos diplomas regionais, identificam-se as seguintes competências:

- Assegurar as condições necessárias à realização da avaliação do desempenho nos termos da legislação aplicável;
- Outras competências que lhe venham a ser delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal;
- Extensão das áreas que integram os serviços técnicos e técnico-pedagógicos e suas formas de organização.

Atentos ainda ao que dispõe o diploma regional, verifica-se que a competência para elaboração e a aprovação do plano de formação é do Conselho Pedagógico, enquanto nos diplomas nacionais essa aprovação compete ao diretor, ouvido o município respetivo.

Daqui se extraem as seguintes conclusões:

- As competências em matéria de gestão de pessoal não docente são muito semelhantes nos diplomas nacionais e nos diplomas regionais;
- As diferenças de relevo apenas se assinalam no que respeita à elaboração e aprovação do plano de formação, sendo este na RAM da competência do Conselho Pedagógico. Constatamos que nesta competência as escolas do território continental elaboram-no em parceria com a respetiva autarquia, em observância ao que dispõe o diploma que prevê a transferência de competências para as autarquias, o que não sucede na Região por inexistência de enquadramento legal, para o efeito.

- Note-se ainda que em matéria de recrutamento e seleção, o diploma regional determina que cabe ao Conselho Pedagógico definir os requisitos para a contratação, não se confirmando no diploma nacional tal premissa.

No que concerne ao processo de transferência de competências para as autarquias, na Região Autónoma da Madeira o mesmo não se concretizou permanecendo centralizado no âmbito das competências da Administração Educativa e dos órgãos de gestão das escolas, muito embora se extraia da leitura ao preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, que toda a regulação do sistema educativo se faz em “(...)consonância com as forças locais e educativas(...)” o que deixa transparecer uma intenção de audição dos municípios sem se aproximar, contudo, de uma partilha ou transferência de poderes (Alves, 2012). Efetivamente, a concretização da transferência de tais poderes está dependente de uma consagração legislativa regional que ainda não veio a acontecer (Alves, 2013). Segundo este autor, daqui se extrai que a Madeira encontra-se distanciada do paradigma nacional de aproximação do poder local à Educação, seja por força dos condicionalismos de natureza normativa, essencialmente centrados nas competências centralizadas (seja no Ministério da Educação seja no Governo Regional). Isto significa que a Administração Educativa regional ainda não está suficientemente preparada para este processo de transferência. Por confronto à realidade normativa que se verifica existir no espaço territorial continental a Região Autónoma da Madeira, nesta matéria assume um posicionamento claramente distinto das Escolas enquanto instituições e o poder autárquico.

Alves (2013) defende que este é um processo que urge acontecer face às vantagens que do mesmo emerge, designadamente, face ao posicionamento social e à proximidade às populações, assumindo assim as autarquias um papel que vai muito para além de fornecedores de serviços às escolas e às famílias (manutenção e transportes), conforme acontece atualmente. Por outro lado, a descentralização dos sistemas educativos, vem-se afirmando como “pedra de toque” na orientação das políticas educativas um pouco por todo o mundo, partilhada por organizações internacionais tais como a OCDE e EURYDICE<sup>30</sup>. Por outro

---

<sup>30</sup> Eurydice é uma rede europeia que colige e difunde informação comparada sobre as políticas e os sistemas educativos europeus, sob a forma de estudos e análises comparadas sobre várias temáticas nas áreas da Educação e Formação desde a Educação de Infância ao Ensino Superior. A Rede Eurydice foi criada em parceria entre a Comissão Europeia e os Estados Membros em 1980 com o objetivo de trocar informação sobre os sistemas

lado, a política de transferência de competências para o nível local pode incrementar a eficiência e aprofundar a democracia, ampliando as arenas de participação cívica (Barroso, 2000 e 2006).

A concretizar-se no âmbito da realidade regional uma transferência efetiva de competências a serem exercidas pelas autarquias, na área do pessoal não docente, à semelhança do que se encontra previsto no diploma nacional, tal implicaria repensar o papel da Administração Educativa regional, uma vez que estas atribuições são atualmente, da responsabilidade da estrutura orgânica da Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos através da Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa, ainda que de forma partilhada com as escolas. Se por um lado, se reconhecem benefícios decorrentes de uma política de proximidade, por outro lado, impõe-se dotar as estruturas do poder local com os recursos humanos, técnicos e financeiros que lhes permita assumir essas responsabilidades. Sabemos que atualmente as autarquias assumem já um papel de parceiros junto das organizações escolares. Contudo, essas são responsabilidades que lhes são cometidas a um nível de gestão micro (Alves, 2014), não comparáveis à complexidade das responsabilidades inerentes às competências como: recrutamento, afetação e colocação de pessoal, gestão de carreiras e remunerações e poder disciplinar. Estaremos finalmente porventura perante a confrontação de um modelo histórico dominante da centralização e a opção por uma territorialização de base municipal (Alves, 2014).

### **1.3. Síntese Conclusiva**

Falar da Escola é falar de uma organização, complexa é certo, diferente de todas as demais organizações e sobretudo muito diferentes entre si, pois não existem escolas iguais. O que marca na essência essa diferença é o facto da Escola ser individualmente considerada um objeto social, com uma vida e identidade próprias.

Reconhecendo a necessidade de afirmar-se enquanto organização, a Escola tem feito um outro caminho, o da conquista da sua autonomia. Em Portugal, esse caminho nem sempre tem

---

educativos nacionais. É financiada pelo Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. (Extraído de <http://www.dgeec.mec.pt/>)

sido fácil. Feito de avanços e recuos e apresentando algumas debilidades, o processo tem contudo evoluído, marcando a agenda política nos últimos 20 anos. Paralelamente, a Escola enquanto organização não tem ficado imune à influência dos princípios preconizados pela corrente doutrinária que tem dominado a gestão pública, nos últimos anos. Com efeito, o modelo de administração e gestão das escolas em Portugal, revela a influência dos princípios do NPM, crendo que através da adopção dos mesmos, se atinjam maiores níveis de eficiência e optimização de recursos. Também o processo de transferência de competências em matéria de educação da Administração Central para as autarquias, corresponde a uma medida de reforma da administração pública, inspirada na doutrina do NPM. Este processo de transferência tem sido um processo em que o Governo se tem particularmente empenhado, com maior expressividade a partir dos finais dos anos 90, numa aposta política de aproximação, de base territorial.

Na RAM, o processo de transferência de competências em matéria de educação, do Estado, tem o seu início em 1979, por força da publicação do Decreto-lei n.º 364/79, de 04 de setembro, e desde então a Região tem apresentado diversas iniciativas legislativas, junto dos órgãos de poder regional, numa atitude de afirmação da identidade regional, uma vez que tais iniciativas assentam em parâmetros que se distinguem dos diplomas nacionais. Todavia, em matéria de gestão de recursos humanos não docentes, essas diferenças são ténues, com exceção das competências que no espaço territorial continental se encontram sob a alçada das autarquias, mantendo-se na RAM no âmbito da competência da administração educativa em articulação com as Escolas. Para viabilizar esta transferência, a RAM está dependente de legislação a aprovar pela Assembleia Legislativa Regional e muito embora existam sinais que deixam transparecer a intenção de regular esta matéria, a mesma tarda a acontecer.





## **Capítulo III – Gestão de Recursos Humanos**

### **1. A Gestão dos Recursos Humanos.**

#### **1.1. Perspetivas teóricas**

A Gestão dos Recursos Humanos (GRH) tem o seu foco central na gestão das pessoas enquanto colaboradoras de uma organização e das relações que se estabelecem entre elas. Envolve ainda, o potenciar a capacidade produtiva dos elementos que integram a organização.

A polissemia associada à designação “recursos humanos” faz alusão a várias dimensões que consideram ser o essencial do conteúdo da GRH. Essas dimensões recaem no recrutamento e seleção, formação, gestão de recompensas, relações laborais, higiene e segurança, a análise de funções, avaliação de desempenho, o planeamento de efetivos, a gestão de carreiras, a comunicação e a integração e a gestão administrativo jurídica, sendo que cada dimensão terá o seu peso e medida diferenciados (Caetano e Vala, 2007). Do ponto de vista dos autores, a teoria organizacional responsável pela evolução do conceito da GRH e suas funções, foi a teoria de abordagem sistémica, onde a visão da GRH é vista como um sistema global, numa perspetiva mais ampla, fortemente condicionada pelo ambiente envolvente, pela estratégia do negócio e pela cultura organizacional. Consideram ainda, os autores serem cinco as dimensões principais do conteúdo da GRH, apresentadas na Figura 6:



**Figura 6 -** Dimensões principais do conteúdo da GRH

Contudo e na perspetiva de Bilhim (2011), existem vários constrangimentos que se colocam na afirmação da GRH, na definição clara de fronteiras da gestão face às outras ciências, designadamente a psicologia e a economia. Por outro lado, identifica a dificuldade, embora menos sentida atualmente, de afirmação e legitimação da gestão dos recursos humanos enquanto área nuclear da gestão e associada à estratégia da empresa. Segundo este autor, a Gestão enquanto ciência tem de atingir um determinado patamar de maturação para que a importância da Gestão das pessoas seja reconhecida. Outra perspetiva avançada por Bilhim (2011), corresponde ao processo de conceptualização da GRH, o qual se constroi numa base psicológica, sociológica, económica, jurídica e da ciência política, imprimindo um carácter eclético.

A GRH compreende uma área temática cujo interesse por parte de práticos e académicos tem assumido nos últimos 20 anos especial atenção. Com efeito, foi particularmente na década de 80 do século passado que se denota uma maior insistência na reflexão das temáticas que envolvem a GRH, constituindo assim um objeto de estudo e de reflexão relevante (Caetano & Vala, 2007).

Como refere Fernandes (2003:111) a este propósito, invocando o relatório da OCDE de 1996, onde se refere o seguinte: “ se os países se interessam cada vez mais com a gestão

dos recursos humanos como instrumento de gestão estratégica é porque começam a tomar consciência do facto que uma gestão mais eficaz do pessoal em domínios tais como remunerações, condições de trabalho, cultura organizacional e satisfação profissional se traduzirão numa melhoria da eficácia e da eficiência; concluíram que para mudar as instituições é preciso, antes de tudo, determinar como é que os agentes que trabalham para a administração serão afetados pela mudança e como podem ser encorajados a atingir resultados desejados.”

Neste contexto importa compreender a razão de ser dessa atenção, o que procuraremos fazer na análise que seguidamente apresentamos:

Na perspetiva de Tyson (1995), o protagonismo da GRH, explica-se com base em três razões, sendo elas de ordem:

- Social;
- Política;
- Cultural

As razões de ordem social, fundamentam-se no facto da GRH estar associada ao emprego, algo de fundamental para qualquer sociedade, seja do ponto de vista individual seja do ponto de vista social. As razões de implicação política devem-se às relações de poder inerentes ao trabalho e ao emprego e que se refletem nos problemas sociais, de que são exemplo as greves e paralisações. No que concerne às razões de ordem cultural, fundamentam-se no papel da gestão dos recursos humanos no contexto da organização, no estabelecimento e garantia de uma ordem simbólica que proporcione o exercício da autoridade, definição de papéis e por conseguinte a partilha de objetivos e da missão da organização entre todos os seus membros.

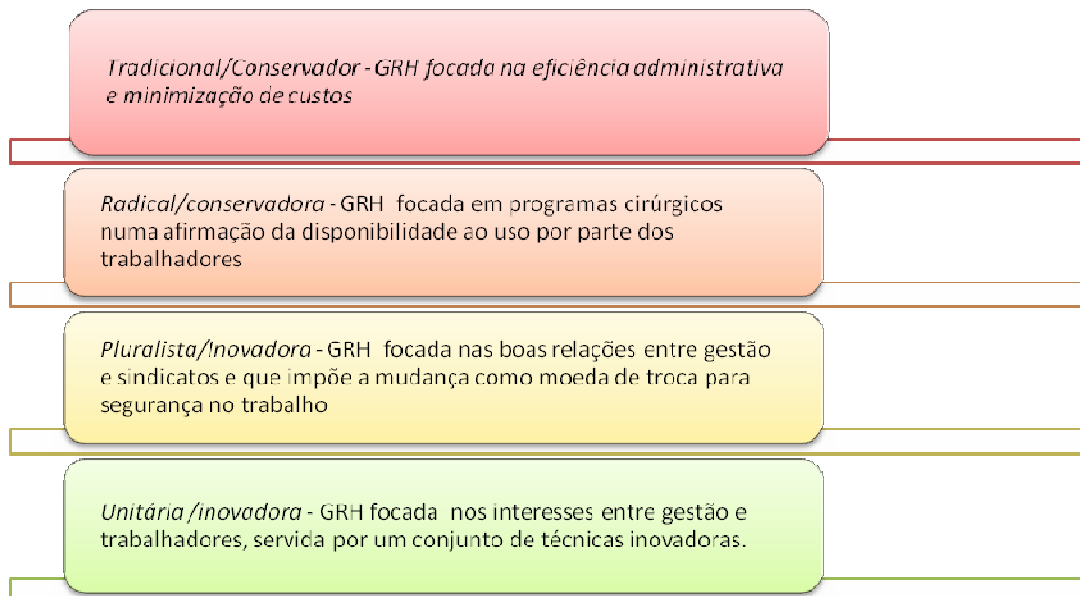
É igualmente no reconhecimento destas razões que se explica a evolução a que foi sujeita ao longo dos tempos a função de GRH, bem como as várias dimensões de estudo e diferentes ênfases que lhe têm sido associadas. Vários autores, (Beaumont 1993, Guest 1987, Sparrow & Hiltrop 1994 e Storey 1995), procederam no âmbito dos seus estudos à análise crítica da definição e evolução do conceito de GRH (Caetano & Vala, 2007).

Na perspetiva de Beaumont (1993, citado por Caetano & Vala, 2007) o conceito inicialmente designado por “Gestão de Pessoal (GP)” evoluiu para a designação de GRH, face a um conjunto de circunstâncias sobretudo associadas à envolvente e contexto externos às organizações, que revelaram a ineficiência da anterior conceção de gestão de pessoal para responder aos desafios da competitividade mundial. Essa conceção estava associada a tarefas administrativas e técnicas e pelo limitado poder e baixo estatuto detido pelos profissionais que os detinha de demonstrarem o seu contributo para o aumento da produtividade individual e organizacional.

Guest (1987, citado por Caetano & Vala, 2007) explica a evolução de GP para GRH, fundamentando na base das seguintes variáveis:

- Planeamento de efetivos: Na GP não existe planeamento, é imediato e reativo, enquanto na GRH é planeado numa perspetiva de longo prazo, proativa e estratégica;
- Contrato psicológico: Na GP é por constrangimento, enquanto na GRH é um contrato psicológico de envolvimento;
- Controle: Na GP esse controle é externo enquanto na GRH predomina o autocontrole;
- Relacionamento: Na GP é coletivista e anónimo na GRH por oposição é individualista e na base da confiança;
- Papéis: Formais e especializados na GP e flexíveis e polivalentes na GRH;
- Custos: Mínimos na GP, e na GRH máximo recurso ao investimento.

Para sistematizar as diferentes abordagens feitas à GRH, Guest (1990, citado por Caetano & Vala, 2007), agrupou-as em quatro tipos, sintetizados na Figura 7:



**Figura 7** - Abordagens da Gestão de Recursos Humanos

Verificamos assim, que o conceito de gestão de recursos humanos aliado ao grau de importância da função recursos humanos, bem como, o seu impacto nas organizações, tem-se traduzido num processo evolutivo, o qual atingiu nos últimos anos um nível de maturação mais expressivo, (Bilhim, 2011). De facto, até 1970, a literatura sobre esta temática reflete uma imagem da gestão de recursos humanos associada a uma perspetiva puramente operacional, muito direccionada para o recrutamento da pessoa certa, para o lugar certo, focado na adequação da pessoa ao posto de trabalho, no intuito de tirar o maior proveito para a organização. Tratava-se de uma visão dos recursos humanos como um *custo*, alicerçado nas teorias clássicas das organizações (Sparrow e Hiltrop 1994, citado por Caetano & Vala, 2007). Mais tarde, com o aumento da competitividade nos negócios, e em resultado das transformações do choque petrolífero de 1973, as empresas viram-se obrigadas a adaptar-se a novas realidades, passando a encarar a gestão dos recursos humanos como um fator estratégico, capaz de fazer a diferença em termos de vantagem competitiva, conferindo um nova visão que se estende até aos anos oitenta dos recursos humanos como *investimento* (, citado por Caetano & Vala, 2007).

Para refletir estas duas visões (custo e investimento) sobre os recursos humanos a literatura associa-os a dois modelos distintos, o modelo *hard* e o modelo *soft*. Recorrendo à

metáfora da informática, dois autores Brewster (1994, citado por Caetano & Vala, 2007) e Legge (1995, citado por Caetano & Vala, 2007) analisam criticamente os dois modelos associando à palavra *hard*, uma abordagem dos recursos humanos mais racional e económica, valorizando aspetos quantitativos da gestão e à palavra *soft* uma abordagem mais humanista e pluralista das organizações. Resumidamente, a abordagem *hard*, enfatiza a palavra *recursos* que considera um *custo* enquanto que a abordagem *soft* enfatiza a palavra *humanos*, que considera como investimento. Não sendo incompatíveis, as duas abordagens, também não são exatamente iguais, identificando-se alguns pontos de conflitualidade, que na perspetiva de Legge (1995, citado por Caetano & Vala, 2007), não são assinaláveis pois identifica mais semelhanças do que diferenças, como sejam o facto das duas abordagens enfatizarem a importância da integração da gestão de recursos humanos e a estratégia organizacional, de promover o potencial de cada colaborador e de adequar as pessoas às tarefas.

Note-se que, em face destes dois modelos, para a Gestão não se coloca a questão de escolher um, ou outro, já que a adopção da perspetiva *hard*, melhor se adequará a contextos economicamente mais contraídos, enquanto que a perspetiva *soft* se aplicará a contextos de maior equilíbrio (Gomes et al., 2008).

A década de oitenta, do século XX, marca a libertação da função de recursos humanos de uma conotação tradicional e da assunção como fator estratégico do negócio (Torrington, 1989). Com efeito, até aos dias de hoje, esta é a visão que marca a gestão dos recursos humanos, caracterizada essencialmente pela aquisição do estatuto de função estratégica e valorização das pessoas como condição para fazer face à competitividade. Esta mudança de paradigma decorre, segundo Bilhim (2001), da pressão que as empresas têm crescentemente sido sujeitas, do ponto de vista financeiro e concorrencial, forçando-as a inovar, a criar e a experimentar novos processos de gestão das pessoas.

## **1.2. A Gestão dos Recursos Humanos na Europa e em Portugal**

Recentemente outros aspectos têm vindo a ser considerados na GRH: a sua génese americana e a sua transposição para a Europa e a existência ou não de um modelo europeu de GRH.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, Sparrow e Hiltrop (1994, citado por Caetano & Vala, 2007) apontaram diferenças significativas que permitem diferenciar o conceito de GRH americano do europeu.

Segundo os autores o conceito europeu sugere as seguintes características:

- Menor autonomia do empregador para contratar;
- Domínio da dimensão social versus a dimensão económica;
- Maior ênfase no grupo do que no indivíduo;
- Domínio do papel do trabalhador face ao do gestor;
- Maior intervenção dos parceiros sociais em matéria de emprego;
- Maior intervenção das entidades governamentais na regulação de matérias de GRH.

O contexto em que se inserem as empresas americanas é essencialmente caracterizado por uma assinalável interdependência organizacional, integradas numa cultura de forte individualismo, focalizadas nos resultados finais. Distinguem-se ainda por uma quase inexistente interferência do Estado e das organizações sindicais (sobretudo em matérias relacionadas com a proteção no emprego) e, ainda, por um claro domínio do setor privado (Gomes *et al.*, 2008).

Na análise de Brewster e Bournois (1993, citado por Caetano & Vala, 2007), a Europa caracteriza-se por deter organizações menos autónomas do que as americanas. Cada país, na Europa, está condicionado à sua cultura e legislação. Ao nível organizacional registam-se condicionalismos decorrentes do regime de propriedade e ao nível da GRH emergem dependências ao nível do envolvimento sindical, da regulamentação coletiva de trabalho e do mercado de trabalho.

Haverá então um ou vários modelos europeus de GRH? Segundo Caetano e Vala (2007) fica por encontrar uma resposta definitiva sendo certo, contudo, que qualquer tentativa de conceptualizar um modelo europeu, terá que ter sempre em consideração a cultura, a estrutura do poder, a legislação laboral, as estruturas sindicais e de cariz profissional que se identificam no espaço europeu.

Face à inúmera heterogeneidade cultural, Brewster (1994 citado por Caetano & Vala, 2007) levanta a questão relativamente a poder falar-se na existência de um modelo europeu, já

que consegue dentro da Europa identificar dois estilos de GRH: um mais característico da Europa central (cuja função da GRH tem pouco poder face à intervenção dos organismos sindicais e face ao seu desenvolvimento económico e social médio) e um outro, que avulta em contraponto caracterizado por ser um estilo nórdico que avultará com mais poder e autoridade (assente num sólido planeamento estratégico e de uma gestão de envolvimento e participação de todos). Ainda na perspetiva de Gomes *et al.*, (2008) aquelas que podem ser as diferenças do modelo americano, para o modelo europeu, assentam em características focadas na promoção do *empowerment*, na comunicação interna com os colaboradores, nos processos de integração organizacional, no recrutamento, formação e políticas de incentivo face ao desempenho.

Também na linha de pensamento de Gomes *et al.*, 2008, não se poderá falar na existência de um modelo europeu. Esses pontos de diferenciação recaem essencialmente em aspectos como:

- Promoção da igualdade de oportunidades;
- Flexibilização e segurança no emprego;
- Responsabilidade social das empresas,
- Níveis de participação dos trabalhadores e seus representantes nas decisões empresariais.

Em Portugal, também se identificam traços claros de distinção e que refletem as condicionantes de natureza económica, cultural e social. A grande evolução da gestão dos recursos humanos em Portugal, ocorreu com a adesão à União Europeia e à moeda única. Estes dois acontecimentos fizeram despoletar uma evolução rápida, aliada ainda à globalização dos mercados e ao desenvolvimento tecnológico, lançando novos desafios às empresas e incrementando a competitividade e o papel que as pessoas representam nas organizações (Gomes *et al.*, 2008). Segundo estes autores, o foco na produtividade levou a uma mudança de paradigma na gestão global da empresa, a que a gestão dos recursos humanos não ficou alheia, apostando no aperfeiçoamento das técnicas de gestão, particularmente, no que se refere à definição de objetivos, medição do desempenho, comunicação horizontal e vertical, desenvolvimento de competências e maiores níveis de exigência. Conforme referem estes autores: “Pode pois concluir-se que a função está em



evolução para uma mais clara gestão estratégica de recursos humanos, particularmente nas empresas de maior dimensão.” (Gomes *et al.*, 2008: 83). De facto, também Caetano e Vala (2007) numa abordagem feita à GRH em Portugal referem que à semelhança de outros países, também em Portugal se assiste a uma forte influência dos aspectos relacionados com a competitividade, na evolução conceptual sobre a GRH e as suas práticas, contudo e não sendo esta realidade exclusiva das empresas portuguesas, a GRH é ainda muito marcada pela prática de uma gestão mais administrativista do que desenvolvimentista que aponta, embora não unicamente, para os baixos níveis de produtividade do país (Gomes *et al.*, 2008).

## **2. A gestão dos recursos humanos no contexto da Administração Pública**

Debruçando-nos agora na análise à gestão dos recursos humanos, no contexto da administração pública, verificamos que a mesma foi igualmente sujeita a um processo evolutivo, face às reformas administrativas e estruturais, bem como, das metodologias de trabalho e que colocam o cidadão no centro de toda a atividade administrativa (Bilhim, 2000). Na verdade, o grande desafio que se coloca a qualquer organização pública, é que tomando consciência desta premissa, desenvolva toda uma estratégia no sentido de alinhar a ação e desempenho dos trabalhadores ao serviço da administração, que seja consentânea com esta nova orientação estratégica.

A gestão dos recursos humanos assume uma significativa centralidade, no âmbito das reformas do Estado e da administração pública, visível em vários países europeus, na sequência de políticas de redução de efetivos, iniciadas na década de oitenta do século passado (Carapeto & Fonseca, 2006:213). Defendem estes autores que muitas dessas reformas vão no sentido de uma maior proximidade ao setor privado e por uma desconcentração da gestão operacional da gestão dos recursos humanos. Por força destas reformas, defende-se a mudança de paradigma para uma conceção de gestão mais moderna que permita a evolução de uma “administração de pessoal”, assente em princípios de natureza jurídica e orçamental, para uma verdadeira “gestão dos recursos humanos” mais consentânea com o potencial humano ao seu dispor.

Fenómenos como os da globalização, implementação do modelo inspirado no *New Public Management*, democratização do Estado e práticas de boa governação, aliado à

introdução generalizada de novas tecnologias, bem como a emergência de uma economia do conhecimento marcam atualmente a evolução do mercado (Carapeto e Fonseca, 2006).

Acrescem ainda outros fatores demográficos, políticos e socio-culturais que conjugados com os fenómenos referidos anteriormente determinaram a mudança da natureza e qualidade dos empregos. Neste cenário a Administração Pública, de cariz essencialmente administrativa, estava desadequada. Impôs-se assim, passar de uma gestão dos recursos humanos demasiado centrada nas normas legais e regulamentos internos para uma gestão cuja visão não poderá ser tão redutora mas atenta ao desenvolvimento das pessoas, à avaliação de desempenho, gestão de competências, mobilidade funcional e geográfica e ao reconhecimento individual, responsabilização e motivação (Carapeto e Fonseca, 2006).

Vejamos então com maior detalhe a evolução da GRH na administração pública, nos últimos anos sob o olhar de alguns teóricos:

Foi ao longo do século XX que a GRH se desenvolveu de forma significativa, destacando-se na década de 60 e 70. Na altura, abordava-se uma gestão de cariz tradicional, cujo padrão correspondia a um desempenho de práticas, que tinha subjacente os seguintes aspectos (Farnham and Horton, 1996 citado por Boyne, Jenkins & Poole, 1999:408-409):

- ✓ Gestão “paternalista”, a qual promovia a proteção do emprego e o bem estar dos seus trabalhadores;
- ✓ Gestão “standartizada”, caracterizada pela adoção de iguais práticas independentemente do setor de que se tratasse;
- ✓ Gestão que “privilhegia a coletividade”, promovendo a participação e o papel forte aos sindicatos;
- ✓ Gestão que promove o “conceito organizações-modelo”. As organizações públicas são vistas como um referencial para o setor privado em áreas como: formação de trabalhadores e igualdade de oportunidades no local de trabalho.

A caracterização do modelo tradicional de GRH, também conhecido por modelo burocrático de matriz *Weberiana*, avançado por Brown (2004), compreendia um modelo de gestão cujos princípios se orientavam por um corpo legal extremamente rígido com uma ação tipicamente racional. O sistema administrativo estava assim submisso a uma burocratização dos procedimentos, de modo a garantir que as decisões e ações fossem consistentes, formais e

sistematicamente direcionadas para atividades, cujos regulamentos e processos já se encontravam predefinidos. Segundo a matriz tradicional, a GRH inclui uma administração especializada, através de uma responsabilidade funcional, assente na rigidez dos regulamentos cujo objetivo prioritário vai no sentido de prevenir decisões arbitrárias. Tudo deverá estar devidamente planeado e previsto (Schroeder, 1992, citado por Brown, 2004). O emprego, no setor público, era assim caracterizado por um sistema de “carreiras” seguro e de longa duração (Brown, 2004).

A partir do final da década de 70, do século passado, este padrão de gestão começou a dar sinais de fraqueza e debilidade, impondo uma performance organizacional que fosse capaz de enfrentar os constrangimentos económicos que entretanto começavam a surgir muito devido ao aparecimento de novos Modelos como um modelo de gestão do tipo “*Business – like*” (Boyne, Jenkins & Poole, 1999). A este propósito, Oswick and Grant (1996) defendem a ideia de que a adoção de metodologias de gestão privada na GRH no setor público, ocorreu de forma inconsciente e não deliberada, mas antes como sendo uma reação natural ao clima político e económico. A conclusão semelhante chega um estudo feito transversalmente em todos os países da OCDE, em 1996, onde se apontam razões de natureza económica para a mudança nas metodologias de GRH no setor público. Estas denunciam que o modelo tradicional já não garantia os adequados padrões de eficiência e qualidade (OCDE, 1996).

Assim sendo, e de acordo com Boyne, Jenkins & Poole (1999), a GRH no setor público, inspirada nos princípios de gestão do setor privado, ao invés de “paternalista” assume um padrão de racionalidade gestonária. A gestão “standartizada” dá lugar a uma gestão flexível e diferenciada. No que concerne à característica da “coletividade” reconhecida no modelo tradicional, a mesma é substituída pelo individualismo. Esta terá sido mesmo, na perspetiva de Boyne, Jenkins & Poole (1999), a mudança de maior impacto, uma vez que o conceito de igualdade é substituído por definição de critérios de desempenho individuais, mais visíveis nas áreas de direção e coordenação. Por último, o conceito de “organização-modelo” não é mais aceite. Com efeito, o setor público passa de líder da política de gestão de pessoal para o papel de seguidor das melhores práticas no setor privado (Boyne, Jenkins & Poole, 1999).

Na Tabela 5 que apresentamos a seguir, adaptado dos estudos realizados por Lowe (2001) e Zuurmond (1998), observamos de forma esquemática as diferenças entre os dois modelos de GRH, acima referenciados:

**Tabela 5** - Modelo burocrático tradicional versus novo Modelo de organização do trabalho no setor público

<b>Em declínio: Modelo Burocrático</b>	<b>Em emergência: Modelo flexível (pós-burocrático)</b>
(Criado no início do século XX para eliminar o patronage e criar uma função pública de carreira)	(Práticas inovadoras para melhorar o rendimento e a qualidade de vida no trabalho)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura hierárquica rígida, com múltiplos níveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura organizacional mais horizontal e mais flexível. (eliminação de chefias intermédias)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadeia de comando de cima para baixo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participação dos trabalhadores nas decisões. (empowerment), partilha de informação</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Divisão de trabalho especializada, descrição de tarefas de âmbito limitado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilização crescente do trabalho em equipa, ampliação das tarefas desempenhadas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarefas administrativas e repetitivas desempenhadas pela maioria dos trabalhadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empregos mais especializados e com maior intensidade de saber.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Meio de trabalho regido por regras e regulamentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Delegação de responsabilidades.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprendizagem contínua.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mobilidade de carreira vertical para uma minoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressão horizontal e em espiral na carreira.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fraca importância dada à questão do ambiente de trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambiente de trabalho positivo e saudável</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Lowe (2001) e Zuurmond (1998)

O modelo pós-burocrático é caracterizado pela introdução do NPM. A gestão, sob o modelo do NPM, envolve recursos não só físicos como também financeiros e humanos, para atingir os fins a que se propõem os governos. Os tradicionais conceitos de gestão de carreira, longa e estável e condições de trabalho, no setor público, são alteradas sob os novos desígnios do NPM (Brown, 2004).

De acordo com Brown (2004), o novo modelo de GRH, introduziu uma noção de que os recursos humanos revelam capacidade para atingir maiores competências alinhados a uma estratégia de direção, no setor público. De acordo com esta orientação, é colocada a ênfase na importância e necessidade de reter os trabalhadores que adquiriram maiores competências. O sistema de GRH assenta, assim, numa gestão do desempenho dos seus colaboradores mais flexível e valorizando a produtividade.

Brown (2004) considera que o NPM ocupa um lugar central, enquanto responsável pelas principais reformas: reestruturação de carreiras, promoção assente em critérios de desempenho e não de antiguidade na carreira, gestão mais equitativa e inexistência de rigidez funcional nas categorias, são apenas alguns exemplos dos benefícios que o autor reconhece a este modelo de GRH.

Este modelo contudo, aplicado à GRH no setor público, tem sido alvo de algumas análises críticas pela erosão que tem causado ao sistema de carreira no que concerne às oportunidades e desenvolvimento de carreira. O facto de adotar-se soluções em larga escala de “*downsizing*” e “*outsourcing*”<sup>31</sup> contribuiu na opinião de Black & Upchurch (1999, citado por Brown, 2004) para empobrecer a prestação do serviço público. Segundo os autores, estas práticas contribuíram para a subtração de benefícios aos trabalhadores públicos, redução de efetivos e mudanças estruturais e organizacionais.

Estas reformas significaram também uma alteração profunda nas relações que se estabelecem entre o setor público e as outras organizações externas. O “*outsourcing*” e a competitividade, que entretanto se geraram, deram lugar ao aparecimento de novas regras de mercado (Brown, 2004).

Outras apreensões emergem da aproximação dos princípios de gestão do setor privado ao setor público corporizado na doutrina do NPM. Emery & Giauque, invocam esta questão considerando que desta aproximação resulta um processo “confuso” e “híbrido” (Emery & Giauque, 2005:640). Esta conclusão, decorre da evidência de que chegamos a um ponto em que os problemas que afetam atualmente a administração pública e as empresas privadas são incrivelmente similares, sendo essa convergência expressa nos problemas que implicam sobretudo as questões relacionadas com os trabalhadores (redução de efetivos, redução de

---

<sup>31</sup> Face às muitas definições do termo optamos por reproduzir a de Espino-Rodriguez e Padrón –Robaina (2006), citado por Gomes et al.,(2008), por considerarmos a mais completa: “ O outsourcing é a decisão estratégica que implica a contratação externa de determinadas atividades não estratégicas necessárias à fabricação de produtos ou à provisão de serviços, mediante acordos ou contratos com organizações detentores de maiores capacidades, com o objetivo de melhorar a vantagem competitiva.”

remunerações e reorganização/reestruturação). Ora esta realidade obriga a repensar, o que caracteriza especificamente o setor público, o que lhe confere identidade, o que vai no futuro constituir os principais fatores de diferenciação, isto num ambiente cada vez mais marcado pela existência de organizações híbridas (Boltanski & Thévenot, 1991, citado por Emery & Giaque, 2005). Na linha de raciocínio destes autores, o hibridismo das organizações públicas e privadas, decorre do seguinte:

- As organizações públicas, sob os desígnios do NPM, estão assim direcionadas e organizadas na base dos princípios que prevalecem na esfera económica e comercial privada;
- As organizações privadas, à procura de renovarem a sua legitimidade, recorrem à adoção de princípios éticos e de responsabilidade social, o que em parte respeita aos princípios enformadores de cidadania que pautam a atividade dos trabalhadores no setor público.

Este fenómeno de aproximação resulta de um processo de integração em grande parte resultante da crença da superioridade clara dos princípios de gestão do setor privado.

Perante tal realidade, o setor público deverá ser sujeito a um exercício de reconceptualização, mediante um processo de diferenciação positiva, sustentado no postulado da missão do serviço público e na reconstrução da sua identidade (Emery & Giaque, 2005). Por outro lado, apesar de ser consensual que o estatuto do trabalhador público e as práticas de GRH sofreram alterações profundas decorrentes do processo de integração dos princípios de gestão privada no setor público e de tal constituir um processo irreversível (OCDE, 1997), ocorre porém que a intensidade de integração é muito volátil e varia em função da cultura política e administrativa dominante.

Alguns teóricos apontam para a emergência de novas conceções que igualmente se aproximam da gestão dos recursos humanos na Administração Pública, dominada pela era digital e pela revolução das novas tecnologias cada vez mais sofisticadas, incluindo os sistemas de informação e bases de dados de recursos humanos (Brown, 2004).

A mudança de paradigma, acima assinalada, refletida nos diversos fatores identificados, tiveram larga influência nas políticas a adoptar relativamente ao número de trabalhadores, conteúdos funcionais, as qualificações requeridas, a racionalização e optimização dos seus recursos humanos, impondo-se agora que a administração faça mais utilizando menos recursos e que paute a sua atuação por padrões de maior qualidade. O fator

humano assume aqui, uma primordial importância já que ele constitui o meio para alcançar o fim, devendo para o efeito estar devidamente preparado ao nível das suas qualificações profissionais, estar motivado e empenhado. Uma aposta no desenvolvimento dos recursos humanos traduz-se nesta medida vital para o processo de reforma da Administração Pública (Carapeto e Fonseca, 2006).

Deste quadro analítico ressaltam diversas políticas de recursos humanos, muito embora se denote especial incidência na problemática que envolve atualmente a GRH na administração pública em Portugal e que tem vindo a marcar o processo de reforma conforme extraímos da análise efetuada aos estudos promovidos pela OCDE, aos Programas de Governo e aos grandes eixos estratégicos de ação que lhes estão subjacentes e que damos conta ao longo das análises feitas. Essa problemática compreende a necessidade de, por um lado, reduzir o número de efetivos em exercício de funções na Administração Pública e, por outro, a necessidade de otimizar os recursos existentes através de mecanismos de mobilidade dos trabalhadores. Reconhecendo o especial protagonismo que estas políticas revestem na atualidade foram as mesmas escolhidas como alvo de estudo de maior detalhe ao nível teórico como também naquilo que constituirá o estudo empírico desta dissertação, refletida no inquérito por questionário e nas entrevistas a realizar e que pretenderá apurar a adequabilidade, contributo e níveis de concordância destas políticas.

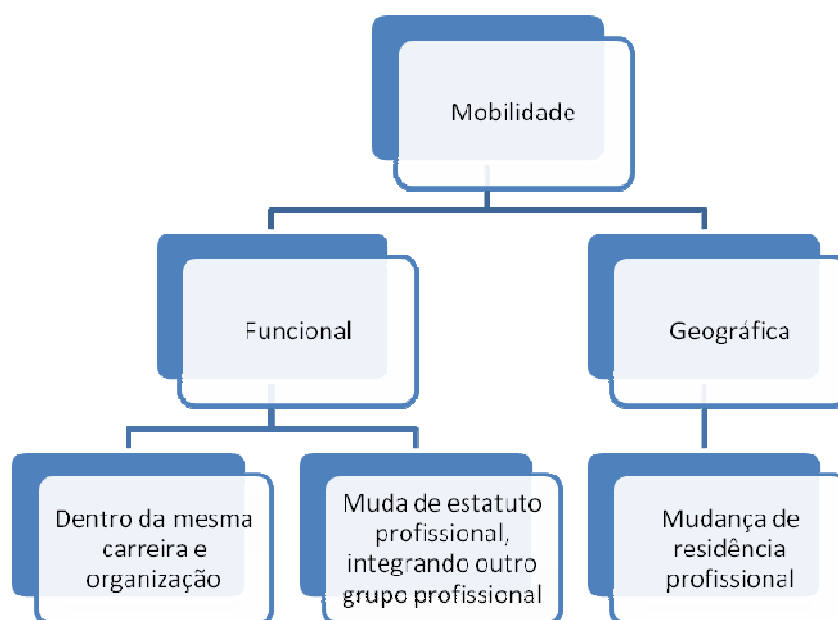
## **2.1. A Política de mobilidade**

Segundo Cieutat & Tenzer (2000), constitui imperativo das organizações organizar, promover e incentivar a mobilidade funcional e geográfica, enquanto instrumento qualificante. Defendem estes autores que o percurso profissional de um trabalhador não deve evoluir espalhado nos limites de uma única organização. Consideram ainda, estar devidamente provado, que o trabalhador adquire maiores competências quanto maior for a sua experiência de mobilidade. Segundo Carapeto e Fonseca, (2006), é possível através do instrumento de mobilidade alcançar quatro grandes objetivos:

- ✓ Adequação das competências dos trabalhadores às missões da administração pública, ao nível do tempo e do espaço;
- ✓ Incremento da capacidade dos trabalhadores para trabalho em equipa;

- ✓ Incremento de adaptação às mudanças permanentes do ambiente;
- ✓ Aquisição de maiores e diversificadas experiências profissionais e maior facilidade no trabalho exercido em parceria.

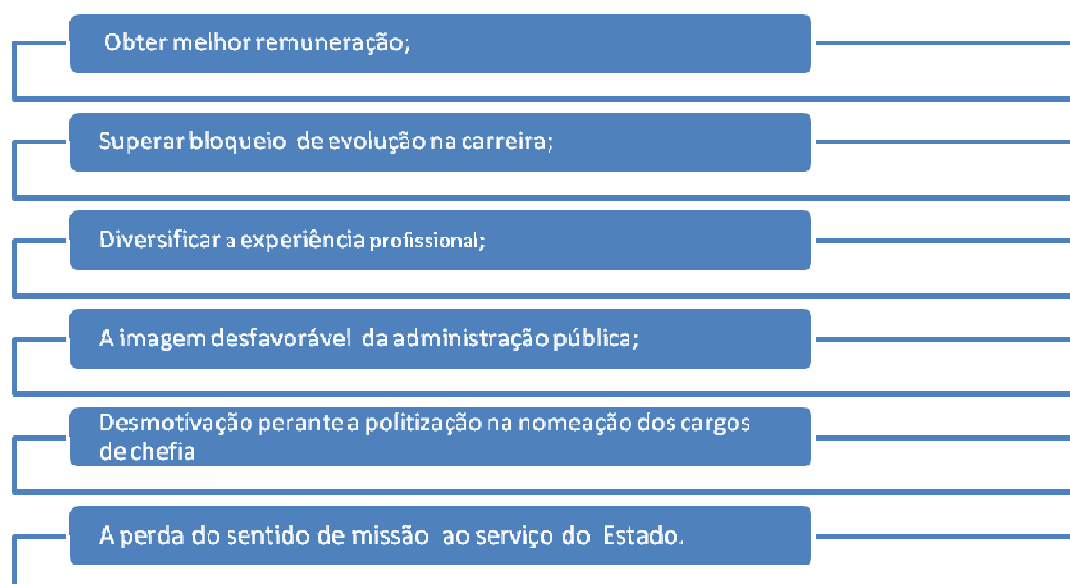
Os autores apontam ainda a existência de duas categorias de mobilidade, conforme indicado na figura 8:



**Figura 8 -** Categorias de Mobilidade

Quanto aos principais motivos para o trabalhador optar pela mobilidade o *Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique* (1999), indica os mencionados na figura 9.





**Figura 9 -** Motivos de opção pela mobilidade

Embora as organizações devam promover a mobilidade junto dos seus trabalhadores, disponibilizando mecanismos facilitadores para a sua concretização, no setor público esta matéria não se circunscreve aos limites da organização colocando-se ao nível de quem define as políticas de gestão de recursos humanos para a Administração Pública globalmente considerada (Carapeto e Fonseca, 2006).

A mobilidade constitui um dos instrumentos de gestão dos recursos humanos, cujas políticas públicas têm assumido particular destaque num quadro de profunda reorganização da Administração Pública, em Portugal, nos últimos 10 anos. A necessidade de apostar nos mecanismos de mobilidade e de qualificação dos trabalhadores, ganha uma exponencial importância no âmbito da reforma à Administração Pública, num quadro de fortes restrições à admissão de novos efetivos (Secretaria de Estado da Administração Pública, 2013). Com efeito, o Programa do XVII Governo Constitucional, não se afasta dessa tendência reformadora, definindo como linhas de atuação “modernizar a Administração Pública para um País em crescimento; qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho, adequar a Administração aos objetivos de crescimento”, prevendo expressamente entre outras medidas: “favorecer a mobilidade dos funcionários”(extraído do documento Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública, disponível em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)). Também, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, publicada a 30 de junho de 2005, com o

objetivo de dar cumprimento aquela parte do Programa de Governo, veio determinar a revisão do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos e dos demais servidores do Estado, onde se destaca, como princípio a que se encontra subordinado, o seguinte: “Reforçar as condições de mobilidade de trabalhadores entre o setor público e o setor privado”.

Daqui ressalta uma clara intenção de mudança de paradigma, no que concerne aos mecanismos de mobilidade existentes à data. Através Tabela 6, que a seguir apresentamos, é nossa intenção melhor ilustrar os instrumentos de mobilidade que se encontravam em vigor à data da realização daquele estudo e partindo desse modelo construir outra, refletindo os instrumentos atuais de mobilidade. O estudo apresentado pela Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (CRSCR) em 2006, no qual nos apoiamos para a elaboração da Tabela 6, constitui o estudo preparatório da reestruturação de carreiras e vínculos da Administração Pública, em Portugal, ocorrida em 2008.

Vejamos então através da Tabela 6 quais eram esses mecanismos de mobilidade, fazendo uma breve caracterização e apontando as principais condicionantes, com base no trabalho efetuado pela CRSCR (2006), acima mencionada:

**Tabela 6 - Mecanismos de Mobilidade**

<b>Mecanismo de Mobilidade</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Condicionantes</b>
Transferência (Art. 25.º do DL n.º 427/89, de 19 de novembro)	Mudança de um organismo público para outro, com ocupação de lugar de quadro no serviço de destino, sendo os encargos remuneratórios assumidos pelo serviço de destino.	Descricionariedade total na escolha do funcionário a destacar sem prévia seleção; Na prática esta mobilidade é sempre precedida de anuência do trabalhador
Permuta (Art. 26.º do DL n.º 427/89)	Mudança de um organismo público para outro, de dois funcionários em simultâneo com ocupação de lugar de quadro nos respetivos organismos.	Descricionariedade total na escolha do funcionário a destacar sem prévia seleção; Na prática esta mobilidade é sempre precedida de anuência do trabalhador.
Requisição (Art. 27.º e 27.º-A do DL n.º 427/89)	Mudança de um organismo público para outro, sem ocupação de lugar de quadro no serviço de destino, sendo os encargos remuneratórios assumidos pelo serviço de destino.	Descricionariedade total na escolha do funcionário a destacar sem prévia seleção; Na prática esta mobilidade é sempre precedida de anuência do trabalhador.

**Tabela 6 - Mecanismos de Mobilidade (Continuação)**

<b>Mecanismo de Mobilidade</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Condicionantes</b>
Destacamento (Art. 27.º e 27.º-A do DL n.º 427/89)	Mudança de um organismo público para outro, sem ocupação de lugar de quadro no serviço de destino, mantendo os encargos remuneratórios no serviço de origem.	Descricionariedade total na escolha do funcionário a destacar sem prévia seleção; Na prática esta mobilidade é sempre precedida de anuência do trabalhador.
Intercomunicabilidade horizontal (Art. 16.º do DL n.º 248/85 de 15 de julho)	Possibilidade de funcionário, na sequência de concurso para o efeito ser provido em lugar de acesso de outra carreira do mesmo grupo de pessoal.	O funcionário terá de deter as requeridas habilitações literárias; Em regra não pode obter qualquer acréscimo remuneratório; Deve estar a exercer funções semelhantes às que vai exercer.
Intercomunicabilidade vertical (Art. 3.º do DL n.º 404-A/98, de 18 dezembro)	Possibilidade de funcionário, na sequência de concurso para o efeito ser provido em lugar de acesso de outra carreira de grupo de pessoal diferente	Inexistência de necessária regulamentação para frequência de formação; Acréscimos remuneratórios praticamente nulos; Impossibilidade de mudança de carreira para outra área funcional.
Reclassificação Profissional ( DL n.º 497/99, de 19 de novembro)	Atribuição de categoria/carreira diferente daquela de que o funcionário é titular, observados os requisitos legais para o efeito (ex. deter habilitações literárias para o ingresso nessa carreira)	Provimento na nova categoria/carreira sem prévia seleção e como tal risco de desadequação à função; Eventual injustiça na escolha livre de um trabalhador em prejuízo de outro, por desobrigação de publicitação do processo.
Reconversão Profissional ( DL n.º 497/99, de 19 de novembro)	Atribuição de categoria/carreira diferente daquela de que o funcionário é titular, sendo a falta de habilitações literárias, suprida pela aprovação de curso ou cursos de formação profissional.	Escassamente utilizada, por dificuldade de definição de formação profissional qualitativa e quantitativa, adequada a suprir a falta de habilitações académicas.

Na avaliação feita pela CRSCR (2006) a estes mecanismos de mobilidade, apontam-se fragilidades sobretudo aos mecanismos que possibilitam ao trabalhador a mudança de uma

carreira para outra. Consideram-os repletos de obstáculos e revestindo características de violação dos princípios de isenção e imparcialidade. As fragilidades que apontam a tais mecanismos de mobilidade são as seguintes:

- Nenhuma formação pode substituir a falta de habilitações literárias ou quando o pode, não é regulamentada;
- A remuneração da nova carreira deve corresponder à da anterior;
- São exigíveis requisitos de tempo de serviços para a mudança de carreira;
- É indispensável a identidade ou afinidade funcional ou, pelo menos, a mesma área funcional;
- Implementam-se sem prévia aplicação de métodos de seleção.

No que concerne aos demais mecanismos de mobilidade identificados, as críticas são mais ténues, considerando-os até os menos débeis do regime de gestão de recursos humanos que integram.

Os mecanismos de mobilidade, na sua generalidade, são apontados ainda no âmbito desta análise, como instrumentos para contornar as carências de recursos humanos, substituindo-se aos concursos para admissão de novos funcionários, extravasando assim aquelas que são as virtuosidades destes mecanismos, porquanto vão muito para além dos seus objetivos, traduzindo-se naquilo que chamam de “resultados anómalos”. Esta designação procura explicitar o recurso aos mecanismos de mobilidade, por parte de muitos organismos, como forma quase exclusiva de dotação dos seus quadros de pessoal, não conferindo assim a necessária estabilidade dos mesmos.

Conforme já constituía ensejo do Programa do XVII Governo Constitucional e face às fragilidades identificadas em matéria de mobilidades, impunha-se assim uma mudança de paradigma, a qual se concretiza em 2008 através da publicação da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR), Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Com efeito, este diploma configura um dos dispositivos normativos de maior relevo no âmbito da reforma administrativa encetada nos últimos anos em Portugal.

Na Tabela 7 identificamos os instrumentos da Mobilidade geral, previstos neste diploma, assim como procedemos à sua caracterização e principais condicionantes:

**Tabela 7** - Mobilidade Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27/02)

<b>Instrumentos de Mobilidade</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Condicionantes</b>
Cedência de Interesse Público (art.º 58.º)	Opera-se quando um trabalhador de entidade excluída do âmbito de aplicação objectivo da LVCR deva exercer funções, ainda que a tempo parcial, em órgão ou serviço a que a LVCR é aplicável e, inversamente, quando um trabalhador de órgão ou serviço deva exercer funções, ainda que no mesmo regime, em entidade excluída daquele âmbito de aplicação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concordância escrita do órgão ou serviço, do membro do Governo respetivo, da entidade e do trabalhador;</li> <li>• Não há lugar durante um ano a cedência de interesse público, para mesmo órgão ou serviço ou para a mesma entidade de trabalhador que se tenha encontrado cedido e tenha regressado à sua situação de origem;</li> <li>• O acordo de cedência para exercício de funções em órgão ou serviço onde a LVCR é aplicável tem a duração máxima de um ano.</li> </ul>
Mobilidade na categoria (art.º 60.º n.º 2)	Opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, na mesma actividade para a qual detenha habilitação adequada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O trabalhador deverá ser detentor de adequada habilitação literária;</li> <li>• Embora possa ser dispensado o acordo, em algumas circunstâncias, em regra a mobilidade faz-se com acordo do trabalhador;</li> <li>• Em regra o trabalhador não tem qualquer valorização remuneratória.</li> <li>• A mobilidade tem a duração máxima de 18 meses.</li> </ul>
Mobilidade na categoria (para diferente área de actividade) (art.º 60.º n.º 2)	Opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, em diferente actividade para a qual detenha habilitação adequada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora possa ser dispensado o acordo, em algumas circunstâncias, em regra a mobilidade faz-se com o acordo do trabalhador;</li> <li>• O trabalhador não tem qualquer valorização remuneratória.</li> </ul>

**Tabela 7 - Mobilidade Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (Continuação)**

<b>Instrumentos de Mobilidade</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Condicionantes</b>
Mobilidade intercategorias (art.º 60.º n.º 3)	Opera-se para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular mas inerentes a categoria superior ou inferior da mesma carreira; a carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.	<ul style="list-style-type: none"><li>• O trabalhador deverá ser detentor de adequada habilitação literária;</li><li>• Embora possa ser dispensado o acordo, em algumas circunstâncias, em regra a mobilidade faz-se com acordo do trabalhador;</li><li>• A mobilidade tem a duração máxima de um ano.</li></ul>
Mobilidade intercarreiras (art.º 60.º n.º 3)	Opera -se para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular mas inerentes a carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.	<ul style="list-style-type: none"><li>• O trabalhador deverá ser detentor de adequada habilitação literária;</li><li>• Embora possa ser dispensado o acordo, em algumas circunstâncias, em regra a mobilidade faz-se com acordo do trabalhador;</li><li>• A mobilidade tem a duração máxima de 18 meses.</li></ul>

A Mobilidade geral é uma matéria que tem sido submetida a várias alterações impostas por dispositivos legais. Assim, e desde logo em 2009, com a publicação do Decreto-Lei n.º 269/2009, de 30 de setembro, o prazo previsto no n.º 13.º do artigo 58.º e no n.º 1 do art. 63.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, permite que as situações de mobilidade, a data de entrada em vigor do referido diploma, possam ser prorrogadas até dezembro de 2010, viabilizando assim a continuidade do trabalhador em mobilidade. Com efeito, o legislador apercebendo-se do condicionalismo do prazo limite estabelecido para a mobilidade vem por intermédio da Lei do Orçamento de Estado (LOE) para o ano 2010 alterar essa norma (art.º 63.º) estabelecendo a duração máxima da mobilidade para 18 meses. Mas as alterações não ficam por aqui. De facto, novas alterações são introduzidas na Lei do Orçamento de Estado para 2011, concretamente o artigo 61.º, sob a epígrafe “Acordos”, dispondo sobre as situações

em que passa a ser dispensado o acordo do serviço de origem, na situação de mobilidade interna. Aqui se denota uma clara intencionalidade do legislador de tornar mais flexível o mecanismo da mobilidade, dentro da mesma categoria, não fazendo depender do acordo do trabalhador, mas prevalecendo o interesse e a necessidade dos serviços.

O artigo 41.º desta LOE, vem ainda prever a possibilidade de prorrogar a duração das mobilidades em curso para além dos 18 meses, prevendo que excepcionalmente possam ser prorrogadas até final do ano. Efetivamente, esta tem sido uma norma contida nas subsequentes LOE, permitindo assim a continuidade dos trabalhadores em situação de mobilidade muito para além dos 18 meses.

A LOE para 2012, introduz alterações ao regime de mobilidade geral, no sentido de simplificar a consolidação definitiva da mobilidade interna, que apenas era possível na situação de mobilidade na categoria para diferente área de atividade.<sup>32</sup>

Segundo o legislador (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro que aprova as grandes opções do Plano para 2012-2015) a intenção subjacente é obviar a necessidade de abertura de procedimento concursal, com todos os encargos administrativos que lhes estão associados, viabilizando a consolidação definitiva das situações de mobilidade interna. No caso da cedência de interesse público, a LOE para 2012 vem determinar que a prorrogação das situações de cedência estão condicionadas a parecer prévio dos Ministérios que têm sob a sua tutela as áreas da Administração Pública e Finanças.

Importa ainda assinalar as alterações introduzidas em matéria de mobilidade geral pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, ao artigo 61.º da lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro. Alteram-se as circunstâncias em que se dispensa o acordo do trabalhador nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> A LOE para 2012 vem assim, viabilizar a consolidação da mobilidade interna, na mesma categoria, desde que reunidas as seguintes condições:

- Existência de acordo do serviço de origem, quando tal tenha sido exigido para o início da mobilidade;
- Tenham decorrido seis meses desde início da mobilidade na categoria;
- Existência do acordo do trabalhador, desde que tal tenha sido exigido para o início da mobilidade;
- Ocupação de posto de trabalho, previamente existente no mapa de pessoal.

<sup>33</sup> O acordo do trabalhador é dispensado quando se opere para órgão ou serviço ou unidade orgânica:

- Situado no concelho do órgão, serviço ou unidade orgânica de origem;
- No concelho da sua residência ou em concelho confinante com qualquer daqueles e desde que o local de trabalho se situe até 60 Km, inclusive do local de residência. (Este limite é, porém, reduzido para 30 Km quando o trabalhador pertença a categoria de grau de complexidade 1 e 2 – Técnicos superiores (TS) e Assistentes Técnicos (AT), respetivamente).

É ainda aditado o artigo 61.º-A, o qual estabelece o regime da mobilidade interna temporária a que o trabalhador pode ser sujeito desde que reunidos cumulativamente um conjunto de condições.<sup>34</sup>

Esta mobilidade tem a duração máxima de um ano, podendo contudo, consolidar-se a todo o tempo, mediante acordo entre a entidade empregadora pública e o trabalhador.

Conforme supra mencionado, as Leis do Orçamento do Estado para 2012 e 2013 promoveram alterações à flexibilidade e mobilidade de recursos humanos na Administração Pública, simplificando a consolidação da mobilidade interna. Para potenciar a utilização racional dos recursos humanos das Administrações Públicas, a Lei nº66/2012 alterou vários diplomas aplicáveis a trabalhadores que exercem funções públicas, num exercício de aproximação às regras do Código do Trabalho para o setor privado.

As mais recentes alterações introduzidas à mobilidade encontram-se vertidas na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, consignada na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Entre outros diplomas, esta lei revoga a LVCR, transpondo, contudo, quase na sua íntegra as disposições legais concernentes com a mobilidade. Assinale-se contudo as seguintes alterações:

- No artigo 98.º sob a epígrafe “Situações excepcionais de mobilidade”, dispõe a norma que a título excepcional o trabalhador pode ser sujeito a mobilidade, com dispensa do seu acordo, para posto de trabalho situado a mais de 60 km de distância da sua residência.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Este regime de mobilidade até aqui inexistente, configura mais um mecanismo a que a entidade empregadora pode recorrer para mobilizar os trabalhadores, sobretudo entre serviços pertencentes à mesma unidade orgânica mas que se encontram geograficamente desconcentrados excedendo os limites de 60Km e 30Km (no caso de TS e AT). A sua implementação terá de observar previamente as seguintes condições:

- Se trate de necessidade de deslocação de trabalhadores entre unidades orgânicas desconcentradas de um mesmo órgão ou serviço;
- A mobilidade seja feita para a mesma categoria e para posto de trabalho idêntico na unidade orgânica de destino;
- Sejam excedidos os limites previstos no artigo 61.º

<sup>35</sup> Este mecanismo de mobilidade ocorre, desde que reunidas cumulativamente as seguintes situações:

- A mobilidade ocorra entre unidades orgânicas desconcentradas de um mesmo órgão ou serviço;
- O trabalhador desempenhe funções correspondentes à categoria de que é titular e ocupe posto de trabalho idêntico na unidade orgânica de destino;
- A mobilidade tenha a duração máxima de um ano;
- Sejam atribuídas ajudas de custo durante o período da mobilidade.



Note-se que esta disposição legal em tudo semelhante ao anteriormente mencionado regime de mobilidade temporária apresenta-se contudo com uma nuance que faz toda a diferença, ou seja, a mobilidade em apreço poderá fazer-se dispensando o acordo do trabalhador, havendo no entanto lugar ao pagamento de ajudas de custo.

- No artigo 99.º, sob a epígrafe “Consolidação da mobilidade na categoria”, a inovação está no facto de ser possível consolidar as situações decorrentes de mobilidade em cedência de interesse público, sempre que esteja em causa um trabalhador detentor de um vínculo de emprego público, por tempo indeterminado, previamente estabelecido e desde que a consolidação se opere na mesma carreira e categoria e que a entidade cessionária corresponda a um empregador público. Dispõe ainda esta norma, a possibilidade de consolidação nas situações de mobilidade intercarreiras do mesmo grau de complexidade funcional, embora faça depender da emanção de Portaria que venha a prever os termos e as condições em que a mesma se concretizará.

## **2.2. A política de redução de efetivos**

O esforço na contenção de efetivos na função pública em Portugal, tem assumido uma maior expressividade nos últimos anos. Face à conjuntura económica, que já apresentava sinais de debilidade, aquele esforço veio a assumir em 2011 contornos de elevado constrangimento, levando o País a recorrer a ajuda externa. Anteriormente, em 1981, o VIII Governo Constitucional, define como uma das linhas orientadoras do Governo: “Conter o aumento de efetivos da função pública, proceder à racionalização dos existentes e, em simultâneo, garantir os direitos e o nível económico e social dos funcionários” (DGAEP, 2013). Embora revelador da tomada de consciência de uma Administração Pública, que carecia diminuir o seu número de trabalhadores, a verdade é que nunca foram tomadas iniciativas de fundo, ao longo dos sucessivos governos constitucionais, que permitissem travar esse crescimento de trabalhadores, a não ser através da implementação de temporárias políticas de controlo de admissões.

Carvalho (2008a), refere mesmo que a incapacidade de controlar o tamanho da função pública em Portugal, configura uma realidade com várias décadas.

Mais recentemente atendendo aos constrangimentos económico-financeiros do país o XVIII Governo Constitucional viu-se forçado a implementar algumas medidas de austeridade, anunciando em 2010 o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC), cujo principal objetivo correspondia à redução do défice orçamental. São congeladas as admissões na Administração Pública impondo-se a contratação “dois por um”, ou seja, por cada dois funcionários que saiam (por motivo de aposentação ou outra situação de desvínculo definitivo), só haveria lugar a admitir um novo funcionário público. Esta medida, cedo seria alterada para o congelamento efetivo de entradas até final do ano 2011, apenas excecionada perante algumas situações devidamente fundamentadas, por forma a reduzir o universo dos funcionários públicos. Com efeito, a LOE de 2011 aponta para o controlo de efectivos, congelamento de admissões e redução do número de contratados e o congelamento de promoções e progressões.

A crise política que entretanto se instalou em Portugal, em 2011, com a demissão do XVIII Governo Constitucional, conduziu à tomada de posse de um novo Governo (XIX Governo Constitucional). Tal circunstância precipitou o País para a necessidade de recorrer a ajuda externa através do resgate ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (Beleza e Leça, 2011). O plano de ajuda externa a Portugal, negociado entre o Governo e a troika, constituída por membros da Comissão Europeia (CE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE), teve como principal objectivo reduzir o défice público de forma progressiva entre os anos 2011 e 2013 por forma a atingir a meta dos 3% do PIB.

Com vista ao cumprimento dos seus objetivos Portugal apresenta um Memorando de Entendimento (MoU) onde descreve as condições gerais de política económica, previstas na Decisão de Execução 2011/344/UE de 17 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal. No que concerne às políticas de redução de efetivos, o Memorando reflete a intenção de uma política de substituição, apenas parcial, dos trabalhadores que saiam, da redução do número de funcionários públicos na Administração central em 1%, quer em 2012, quer em 2013. Assim, a racionalização da Administração Pública ao nível das administrações local e regional permitirá reduções adicionais de custos, incluindo a redução do emprego público em 2% por ano (Memorando da Troika, 2011).

É também intenção do Governo, expressa no Memorando, que a massa salarial do sector público diminua em 2012 e 2013 como percentagem do PIB (Memorando da Troika, 2011). Note-se que o Orçamento do Estado, para 2012, define como meta de redução de 2%

nos efectivos da Administração Pública, ao invés de 1% conforme estava inicialmente previsto no que toca à redução anual de efectivos da Administração central. Tal deve-se ao facto de não ter sido atingida a meta de redução de 3.6% em 2011. A meta dos 2% é também extensível à Administração local e regional, nas quais também existiram restrições e controlo nas admissões, conforme veremos aquando da análise desta política no contexto da Região Autónoma da Madeira.

Como forma de aferir o cumprimento da meta de redução de efetivos anual, nas percentagens acima referidas, o Governo necessitou criar um sistema de informação que lhe permitisse aferir, numa base trimestral, o número de efetivos, bem como dispor dos fluxos de entradas e saídas de trabalhadores, ao longo do mesmo período.

Nesta conformidade, foi publicada a Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, que instituiu o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE)<sup>36</sup>, cuja entidade gestora e detentora é a Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP). O regime consagrado neste diploma é aplicável a todos organismos da Administração Pública, às Regiões Autónomas, às Autarquias locais e a outras entidades que integram o universo das Administrações Públicas Portuguesa.

A informação recolhida pelo SIOE, é tornada pública a cada início de trimestre e reporta a informação relativa ao trimestre imediatamente anterior. A primeira divulgação de informação teve início em 2012, com a publicação trimestral da Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP). Com efeito, a divulgação desta informação configura uma das medidas (medida 9)<sup>37</sup> contidas no MoU.

Relativamente às entidades públicas que integram as Administrações regionais, o carregamento e atualização dos dados são efetuados pela competente entidade pública regional (utilizando um sistema que garante a sua integração no SIOE), tendo sido para o

---

<sup>36</sup> O SIOE não é mais do que uma base de dados de caracterização de entidades públicas e dos seus respetivos recursos humanos, que visa sobretudo dotar os órgãos de governo próprio com a informação necessária à definição de políticas de organização do Estado e gestão dos seus recursos humanos. A informação contida neste sistema é da responsabilidade das entidades, sem prejuízo da articulação com a DGAEP, enquanto entidade gestora, e está em permanente atualização. Essas actualizações de informação ocorrem ao início de cada trimestre e reportam a informação relativa ao trimestre imediatamente anterior.

<sup>37</sup> A medida 9 tem a seguinte redação: “Publicar informações sobre: o número de funcionários públicos numa base trimestral (o mais tardar 30 dias após o final de cada trimestre); stock e fluxos ao longo do período em causa por Ministério ou entidade empregadora (isto é, novas contratações, fluxos de saídas por reforma, e saídas para outros serviços públicos, sector privado ou desemprego); salários médios, benefícios e gratificações (1.º trimestre de 2012).”

(Relatório do Tribunal de Contas, 2013)

efeito celebrados protocolos entre o Governo Central e o Governo Regional. No caso da Administração local, esse carregamento de informação faz-se pelo Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), administrado pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), a qual é responsável pela integração dessa informação no SIOE.

No âmbito da medida 11 do MoU: “limitar as admissões de trabalhadores na administração pública, com vista a atingir decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% por ano nas administrações regional e local.” Nesta decorrência o Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei para implementar esta medida ao nível da administração local e promoverá as iniciativas necessárias para que cada Região Autónoma apresente o respetivo plano para atingir este objetivo (SIEP, 3.º trimestre de 2011). Importa referir que, em resultado das atualizações a que o Memorando foi sujeito no decurso das avaliações feitas ao cumprimento do mesmo pela Troika (7 avaliações no total), a 2.ª avaliação viria a determinar que a meta de redução de 1% de trabalhadores da Administração Central aumentaria para 2%, igualando a Administração Regional e Local, a 6.ª avaliação especificou que a redução incluiria os contratos a termo certo e a 7.ª avaliação acrescentou a aplicação do programa de rescisões por mútuo acordo (Relatório do Tribunal de Contas, 2013).

Através da Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho, o Governo no âmbito da política de redimensionamento e qualificação dos recursos humanos que pretende levar a cabo vem regulamentar o programa de redução de efetivos a realizar junto dos órgãos e serviços da Administração Central em 2013. Pretende o Governo, com este Programa, criar condições mais atrativas e favoráveis aos trabalhadores, comparativamente ao regime geral (que ao nível da compensação a atribuir ao trabalhador poderá ser de 1,5 vezes a remuneração base mais suplementos remuneratórios por cada ano de serviço), no sentido de assim dar um novo impulso aos programas de rescisão por mútuo acordo (preâmbulo da Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho).

Pelos dados constantes no Relatório do Tribunal de Contas acima mencionado é possível aferir que a redução de trabalhadores na Administração Central, Regional e Local, atingiu em 2012 uma diminuição de 4,7% (27.573 postos de trabalho). Esta meta foi alcançada por todos os subsetores, salientando-se a Administração Central com 5,1% (22.250). No final do ano de 2012 o número de trabalhadores ascendia a 584.228.

Resultam como fatores desta redução a saída de 14.716 trabalhadores por motivo de reforma/aposentação, que representam 53,4% das saídas definitivas, em especial no Ministério da Economia e Ciência (MEC) (4.980), no Ministério da Administração Interna (MAI) (2.165) e no Ministério da Saúde (MS) (792) e a redução de mais 4.343 funcionários (15,6%) por motivo de extinção da relação de emprego por causa imputável ao trabalhador ou à entidade empregadora e por morte. Estas três causas de saídas ocorridas em 2012 representaram, no seu conjunto, 2,5% do número de postos de trabalho existentes a 31 de dezembro de 2011, excedendo, por si só, a meta fixada de 2%. Acresce ainda, que se encontram contabilizadas, nestas saídas, as situações de caducidade e termo de contrato, mobilidade e outras situações, com especial incidência no MEC, em que a redução do número de contratos a termo foi de cerca de 12.038, e no Ministério da Defesa Nacional (MDN) de 335, de acordo com os dados constantes da SIEP – 4.º trimestre de 2012 (quadro n.º 5.1).

Assim, e no que respeita ao número de funcionários, assistiu-se a uma quebra de 4% até ao final de 2012 e de 5% no termo do 1.º trimestre de 2013.

No final do 1.º trimestre de 2014, o emprego no sector das administrações públicas situava-se em 561 121 postos de trabalho, menos 2 618 do que a 31 de dezembro de 2013, o que indicia uma quebra de emprego de 0,5%. Segundo os dados apurados pela DGAEP (SIEP, 1º trimestre de 2014), o sector das administrações públicas, em termos homólogos, perdeu 21 757 postos de trabalho, correspondendo a uma variação de -3,7% em relação a 31 de março de 2013. O subsector da Administração Central, representando cerca de 74,5% dos trabalhadores no sector, é o que revela maior perda de emprego em comparação com o período homólogo: menos 16 714 postos de trabalho, correspondente a uma quebra de 3,8%. Considerando a variação face a 31 de dezembro de 2011, o emprego nas Administrações Públicas regista uma quebra global em 27 meses de 8,4%, em resultado das quebras de emprego de 8,9% na Administração Central e de 7,0% no subsector da Administração Regional e Local. Vejamos na Tabela 8 a evolução dos números onde é possível observar a variação a 31 de dezembro dos últimos 3 anos e a 31 de março de 2014, da redução do número de efetivos na administração central, regional e local.

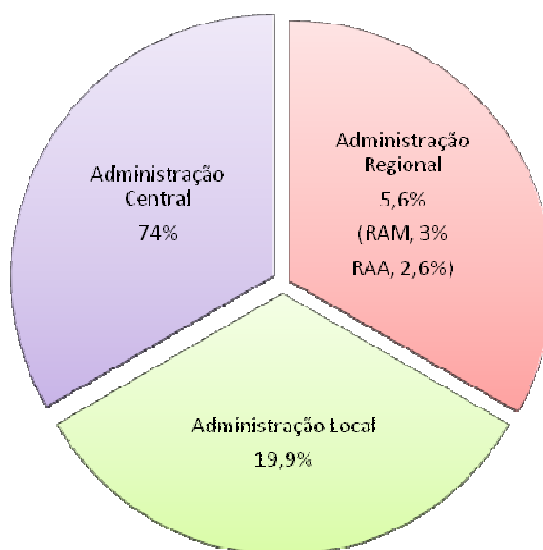
**Tabela 8 - Emprego no sector das administrações públicas por subsector**

Administrações Públicas	31 dezembro 2011	31 dezembro 2012	31 dezembro 2013	31 março 2014	Variações acumuladas Março 2014 - - Dezembro 2011	
					N.º	%
Administração Central	458 951	437 081	419 406	418 277	- 40 674	- 8,9%
Administração Regional dos Açores	17 177	14 837	14 501	14 497	- 680	- 4,5%
Administração Regional da Madeira	17 679	17 261	16 835	16 752	- 927	- 5,2%
Administração Local	120 759	116 421	112 997	111 595	- 9 164	- 7,6%

Adaptado de DGAEP-SIOE (dados disponíveis a 02.05.2014, em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)).

Verificamos pela leitura da Tabela 8, que a Administração Central em termos percentuais assume o lugar cimeiro, sendo que a Administração Regional dos Açores assume ser o subsector com a percentagem de redução inferior. Concorre para este decréscimo todas as situações já acima assinaladas, sendo que ao nível da Administração Central, um dos fatores que poderá explicar a diferença percentual a 31 de dezembro de 2013, comparativamente aos demais subsectores prende-se com o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo, cujo primeiro programa foi finalizado em 30 de novembro de 2013. Segundo o documento Síntese da Reforma da Administração Pública (2011-2013), do Ministério das Finanças, terão aderido cerca de 3000 trabalhadores das carreiras de assistentes técnicos e operacionais.

A Figura 10 ilustra em termos percentuais o número de trabalhadores existentes nos diferentes subsectores da Administração Pública Portuguesa, no final do 1.º trimestre de 2014, de acordo com os dados disponibilizados pelo SIEP. Note-se que a Administração Central regista em termos percentuais o valor mais elevado seguido da administração local e regional.



**Figura 10** - Subsetores da Administração Pública Portuguesa; (Adaptado de DGAEP-SIOE (dados disponíveis a 02.05.2014, em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)))

### **2.3. A política de mobilidade e redução de efetivos no contexto da Administração Pública Regional da Madeira**

Neste capítulo é nosso propósito fazermos uma abordagem à forma como foi implementada na RAM a política de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos. No que concerne às políticas de mobilidade, essa análise terá por ponto de partida a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), considerando que foi este o diploma que desencadeou a mudança de paradigma nesta matéria. Com efeito, e conforme tivemos oportunidade de analisar no capítulo anterior, as formas de mobilidade prévias à LVCR configuravam não só diferentes designações como também diferentes conceitos, os quais foram oportunamente caracterizados.

Antes de abordarmos como foram implementadas as políticas em apreço na RAM, importa relembrar que conforme abordado no capítulo relativo às organizações escolares, no âmbito da autonomia regional consagrada no Estatuto Político Administrativo, a RAM pode, com respeito aos princípios da Constituição da República Portuguesa, adaptar os diplomas legais emanados pelo poder central, bem como legislar sobre matérias que não se enquadrem na reserva exclusiva dos órgãos de poder central.

Importa ainda enquadrar, no âmbito da estrutura da Administração Regional, a quem compete a área da Administração Pública Regional e quem a tutela.

As atribuições relativas ao setor da Administração Pública, na RAM, competem à Direção Regional da Administração Pública e Local (DRAPL)<sup>38</sup>, estrutura nuclear da Vice-Presidência do Governo Regional, estando sob a sua dependência. A sua estrutura orgânica encontra-se consagrada no Decreto Regulamentar Regional n.º 39/2012/M de 27 de dezembro, na Portaria n.º 179/2012, de 31 de dezembro e no Despacho n.º 10/2013, de 17 de janeiro. A DRAPL assume um papel de relevância no âmbito da adequação e definição das políticas de gestão de recursos humanos da Administração Pública Regional.

Relativamente à política de mobilidade na RAM, com a entrada em vigor da LVCR, aplicaram-se as novas formas de mobilidade a todos os serviços da Administração Pública Regional. Não obstante este diploma ter sido sujeito a adaptação à RAM através do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de janeiro, alterado pelo DLR n.º 9/2010/M, de 4 de junho, do mesmo não resultaram diferenças de atuação. Destaque-se contudo, que o diploma de adaptação à RAM, da LVCR, introduz uma inovação em matéria de gestão e organização dos recursos humanos que acabará por ter reflexos na mobilidade. Com efeito, o Decreto Legislativo Regional n.º 5/2012/M, de 30 de março que aprova o Orçamento da RAM para 2012, introduz uma norma onde condiciona as mobilidades dos trabalhadores entre serviços da Administração Central, Local e Regional para os restantes órgãos ou serviços da Administração Pública Regional a parecer prévio favorável do Secretário Regional do Plano e Finanças.<sup>39</sup> Ora, em face da norma prevista no diploma do Orçamento para 2012, o número de mobilidades sujeitas a parecer prévio avolumaram-se significativamente, tornando o processo denso e moroso, pelo que uma forma de obviar esse constrangimento passou pela

---

<sup>38</sup> A DRAPL, tem por missão “a conceção e promoção de medidas conducentes à harmonização jurídica e inovação nos serviços da administração pública regional e à qualificação dos respetivos recursos humanos” (Art.2.º). Destaque-se ainda, as seguintes atribuições (Art.3.º):

- ☐ Estudar, coordenar e promover a execução de medidas respeitantes à gestão dos recursos humanos na Administração Pública Regional;
- ☐ Emitir parecer sobre projetos de diplomas que versem matéria das suas atribuições;
- ☐ Realizar estudos no domínio das suas atribuições, propondo as medidas adequadas e elaborando os correspondentes projetos de diploma.

<sup>39</sup> Esta norma vem determinar que todas as mobilidades, mesmo as que se operam entre os serviços da Administração Regional careçam de parecer favorável do Secretário Regional do Plano e Finanças. Embora já o DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o Orçamento da RAM para 2011 contivesse uma norma semelhante, apenas condicionava a parecer prévio as situações de mobilidade dos trabalhadores entre serviços da Administração Central e Local.



implementação do sistema centralizado de gestão<sup>40</sup>, previsto no diploma de adaptação à RAM da LVCR. Efetivamente, várias Secretarias Regionais, aquando do processo de elaboração dos seus diplomas orgânicos, previram o Sistema Centralizado de Gestão, como nova forma de organização dos recursos humanos. Note-se que não obstante este sistema permitir a simplificação do processo de mobilização dos trabalhadores entre órgãos e serviços de um mesmo departamento não eliminou por completo o problema já que as mobilidades entre distintos Departamentos ou Secretarias Regionais permanecia condicionada ao parecer prévio do Secretário Regional do Plano e Finanças.

Só com o diploma que viria a aprovar o Orçamento da RAM para 2014, esta norma é alterada remetendo para despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças<sup>41</sup>, que viria a regulamentar a constituição e renovação de situações de mobilidade, e a consolidação da mobilidade interna (n.º 1, alínea g) do Art. 45.º do Decreto Legislativo Regional n.º 31-A/2013/M de 31 de dezembro).

A recente publicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) revoga a LVCR, introduzindo alterações em matéria de mobilidade, conforme anteriormente referido. Note-se que este diploma não foi ainda objecto de adaptação à RAM.

No que concerne à política regional em matéria de redução de efetivos, a RAM por força da assinatura do Plano de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF-RAM), ficou comprometida a reduzir anualmente (entre 2012 e 2014 inclusive) 2% dos seus trabalhadores,

---

<sup>40</sup> Nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de janeiro, alterado pelo DLR n.º 9/2010/M, de 4 de junho, o sistema centralizado de gestão consiste na concentração de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, no respectivo departamento governamental, através de lista nominativa, e sua posterior afectação aos órgãos e serviços da administração directa que o integra, de acordo com as necessidades verificadas. A lista nominativa deverá ser publicada no Jornal Oficial (JORAM) da RAM. O processo de afetação dos trabalhadores constantes da lista nominativa é feita mediante despacho do respetivo membro do Governo Regional, dispensando qualquer outra formalidade, não carecendo de parecer prévio favorável do Secretário Regional do Plano e Finanças, pois a afetação constitui-se assim como uma forma de mobilizar o trabalhador para outro órgão ou serviço pertencente ao respetivo Departamento, sem revestir a natureza de uma mobilidade, tal como ela se encontrava caracterizada na LVCR.

<sup>41</sup> O despacho em causa, seria publicado a 24 de janeiro de 2014 (Despacho n.º 11/2014) determinando o n.º 4, a concessão de parecer prévio favorável às situações concessão, renovação e consolidação de mobilidade interna na categoria observados que estejam cumulativamente, um conjunto de requisitos:

- a) Deter uma relação jurídica de emprego público, constituída com um órgão ou serviço da Administração Pública Regional;
- b) A mobilidade não gerar aumento do número de efetivos na Administração Pública;
- c) As funções a exercer no serviço do destino compatíveis com o conteúdo funcional da carreira ou categoria do respetivo trabalhador;
- d) A mobilidade corresponder a uma real necessidade do serviço do destino e não resultar em carências de recursos no serviço de origem;
- e) O encargo com a remuneração seja suportado pelo serviço do destino, nos casos em que a mobilidade seja constituída entre um serviço e serviço com a natureza de estabelecimento de ensino público.

como medida de redução de custos com o pessoal. Assinado a 27 de janeiro de 2012, o PAEF-RAM resulta de um pedido de assistência financeira por parte do Governo Regional da Madeira à República Portuguesa. Do mesmo consta um amplo leque de medidas orientadas para o alcance de dois objetivos:

- ✓ Consolidação orçamental da Região para assim recuperar a sustentabilidade das finanças públicas;
- ✓ Repor a capacidade de financiamento autónomo.  
(Relatório de Avaliação Trimestral, 4.º trimestre de 2013 do Ministério das Finanças).

O PAEF-RAM configura assim um documento que descreve os limites quantitativos e os objetivos do Programa, identificando as medidas a adoptar pela Região e os termos em que a assistência financeira será prestada (PAEF-RAM, 2012).

Com efeito, e conforme anteriormente referimos, já o MoU, na medida 11 fixava em 2% a redução de efetivos na administração regional. Nesta conformidade o Governo Regional transpõe para o PAEF-RAM esse compromisso, nos seguintes termos:

“A redução anual de, pelo menos 2% dos trabalhadores em funções públicas da Região e implementação da mobilidade especial dos trabalhadores em funções públicas da Região, como forma de assegurar o bom funcionamento dos serviços públicos, elaborando e apresentando ao Governo da República um plano previsional e de estratégia de implementação da redução do número de trabalhadores em funções públicas na Região para 2012 e demais anos de aplicação do Programa, tendo em consideração o plano de redução de cargos dirigentes e de unidades administrativas, bem como a meta de redução de 2% dos trabalhadores em funções públicas da Região.

À estrita execução do plano previsional e de estratégia de implementação da redução do número de trabalhadores em funções públicas da Região para 2012 e anos seguintes, seguindo aquilo que

venha a ser executado a nível da administração central do estado ou acordado no âmbito do PAEF.”

(Alínea b) e c) da Medida 12 do PAEF-RAM)

No âmbito do PAEF-RAM, o Governo Regional da Madeira, está vinculado a avaliações e exames de base trimestral, por forma a aferir o cumprimento do mesmo por parte do Ministério das Finanças. O PAEF-RAM é ainda acompanhado pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (Relatório de Avaliação Trimestral, 4.º trimestre de 2013, do Ministério das Finanças).

À semelhança da Administração Central, também a Administração Regional criou um mecanismo informático através do qual as entidades públicas lançam trimestralmente todos os movimentos de entradas e saídas de trabalhadores, ocorridas ao longo do período<sup>42</sup>. A administração desta aplicação é da responsabilidade da Direção Regional de Informática, organismo que se encontra sob a tutela da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF). Com efeito, é este o organismo responsável pelo acompanhamento e monitorização de todo o processo de lançamento dos dados no “Balanço do trabalhador” realizado pelas diversas entidades públicas regionais. É ainda este organismo que trimestralmente, após a verificação dos dados lançados pelos Departamentos do Governo Regional, garante a sua correta integração no SIOE, remetendo a informação ao Governo da República através do Sistema de Informação de Trabalhadores das Entidades Públicas Regionais (SITEPR), que por último procede ao acompanhamento da execução desta medida, constante do ponto 12 do PAEF-RAM.

Importa ainda referir que no âmbito da Medida 12, concretamente nas alíneas b) e c) por forma a garantir o cumprimento da mesma a Administração Regional, através da SRPF, emanou um Ofício circular (sai03443/12/SRF de 12.06.15)<sup>43</sup>, no sentido de orientar os Departamentos do Governo Regional, como deveriam apresentar o seu plano previsional e de estratégia de implementação da redução de 2% dos trabalhadores em funções públicas. Não

---

<sup>42</sup> Os dados são lançados num separador criado especificamente para este efeito, designado de “Balanço do trabalhador”. Este separador integra uma aplicação informática, já existente, e em uso na Administração Regional, intitulada “Portal do Funcionário”. Trata-se de uma base de dados informática, cuja principal funcionalidade é o processamento dos vencimentos dos trabalhadores.

<sup>43</sup> Esta circular disponibiliza os modelos para elaboração do Plano Previsional, designado por “Anexo I”, e para efeitos do acompanhamento do respectivo plano o denominado “Anexo II”. O Anexo I deverá ser apresentado até dia 15 do mês de janeiro, de cada ano, e o Anexo II, até dia 20 do mês seguinte, ao trimestre a que se reporta.

obstante, a apresentação deste Plano previsional anual à SRPF constituir uma diligência de cada Departamento, cada um deles deverá ainda proceder ao acompanhamento desse mesmo plano numa base trimestral e reportá-la igualmente à SRPF.

Esta corresponde, portanto, à forma como a Administração Regional se organizou por forma a aferir o cumprimento da medida 12, concretamente, no que respeita às alíneas acima reproduzidas, articulando posteriormente essa informação com o Governo da República.

Da análise efetuada às alíneas desta medida nos sucessivos relatórios de Avaliação Trimestral, produzidos desde 2012 e até ao primeiro trimestre de 2014, pelo Ministério das Finanças, estes confirmam o cumprimento das mesmas, tendo por referência e assinalando as políticas assumidas em matéria de controlo do número de trabalhadores nos diplomas que consagram o Orçamento para a RAM, que entre 2012 e 2014 remetem para a aplicação das normas contidas nas Leis do Orçamento de Estado sobre esta matéria. Assim, também na RAM, se aplicaram e aplicam por força das disposições constantes no diploma que aprova o Orçamento da Região, em vigor, normas de controlo no recrutamento de trabalhadores, prioridade no recrutamento a trabalhadores que já detenham uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado e não renovação de contratos a termo resolutivo. Estas medidas, aliadas ao fluxo de saídas de trabalhadores, com maior expressão por motivo de aposentação, concorrem para o alcance e até a superação da meta dos 2% impostos pelo PAEF-RAM, conforme podemos aferir pelo mapa seguinte, o qual reflete a variação do emprego, verificada na Região no triénio 2011-2013.

**Tabela 9** - Evolução do Emprego na RAM 2011-2013

	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	dez. 2012/ dez.2011		dez. 2013/ dez.2012		dez. 2013/ dez.2011	
				N.º	%	N.º	%	N.º	%
Administração Regional da Madeira	17 679	17 261	16 834	- 418	- 2,4%	- 427	- 2,5%	- 845	- 4,8%

Fonte: DGAEP – SIEP 4.º trimestre 2013:DGAEP/DEEP

Note-se que os valores percentuais de redução do número de trabalhadores foram anualmente sempre acima dos 2%, conforme constituía objetivo a atingir. Em 2014, a RAM continua vinculada a este compromisso de redução, mantendo os Departamentos do Governo Regional o reporte da informação trimestral através do “ Balanço do Trabalhador”, bem como

a apresentação dos mapas trimestrais de acompanhamento do Plano previsional elaborado e submetido à SRPF no início do ano.

#### **2.4. A política de mobilidade e redução de trabalhadores não docentes nas escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário da RAM.**

As escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da rede pública da RAM, são atualmente 29, distribuídas pelos 11 concelhos da Região, conforme a Figura 11 ilustra:



**Figura 11-** Distribuição das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário

Cada escola encontra-se dotada de um mapa de pessoal docente e um quadro de pessoal não docente, cuja gestão é da responsabilidade da Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa (DRRHAE)<sup>44</sup>, tendo subjacente nessa gestão o respeito pelo

---

<sup>44</sup> A DRRHAE corresponde a um Departamento que integra a Secretaria Regional da Educação e dos Recursos, cuja missão, constante do seu diploma orgânico no artigo 2.º do DLR n.º 10/2012/M, de 22 de junho, é a seguinte: “A DRRHAE tem por missão criar as condições políticas, legais e técnicas para o desenvolvimento e valorização dos recursos humanos dos serviços da Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, doravante abreviadamente designada por SRE, no quadro das políticas definidas para a administração pública regional, e para os estabelecimentos de educação e ensino, bem como para a descentralização da administração no contexto do Sistema Educativo Regional.” Compete-lhe ainda, no âmbito das suas atribuições e competências, gerir o sistema centralizado de gestão da SRE, proceder à gestão dos recursos humanos, dos serviços sem autonomia administrativa da SRE, promover a mobilidade e assegurar o recrutamento dos trabalhadores (alíneas b), c) e d) do n.º 2 do artigo 3.º, do DLR n.º 10/2012/M, de 22 de junho).

regime de autonomia, gestão e administração das escolas, constante do DLR n.º 21/2006/M, de 21 de junho.

Note-se que, no seu diploma orgânico, a DRRHAE prevê a adopção do sistema centralizado de gestão dos recursos humanos não docente para os estabelecimentos de educação e ensino, numa lógica concelhia, sendo que essa gestão far-se-á em articulação com os respetivos órgãos de gestão (alínea g), do n.º 2 do artigo 3.º do, DLR n.º 10/2012/M, de 22 de junho). Com efeito, esta medida vem assim ao encontro daquilo que se encontra definido no Programa de Governo da RAM para o período 2011-2015 e que a seguir se reproduz:

“A nível do pessoal não docente serão criados quadros únicos concelhios, o que permitirá otimizar a gestão dos recursos humanos de acordo com as necessidades reais de cada serviço e ou escola, ao mesmo tempo que se garante a estabilidade dos trabalhadores.”

Sabemos, que a implementação deste sistema centralizado de gestão passa por uma alteração ao atual diploma que estabelece o regime jurídico do pessoal não docente das unidades incluídas ou não em estabelecimentos de ensino básico onde se realiza a educação pré-escolar e dos estabelecimentos de ensino básico e secundário da rede pública da RAM, consagrado no DLR n.º 29/2006/M, de 19 de julho, o que aliás também configura uma intenção expressa no Programa de Governo 2011-2015, nos seguintes termos: “Proceder ao ajustamento dos mapas de pessoal não docente das escolas nos termos acima referidos e dos respetivos diplomas legais no quadro do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações da Função Pública.”

Do DLR n.º 29/2006/M, de 19 de julho, constam os direitos e deveres específicos dos trabalhadores não docentes das escolas, quadros de pessoal, mobilidade, avaliação de desempenho, carreiras, áreas funcionais, bem como remunerações e condições de trabalho. Trata-se de um diploma que face às alterações entretanto ocorridas, configurando um novo enquadramento legal a estas matérias, e alterando substancialmente o regime de carreiras dos trabalhadores da administração pública, urge adequar a esta nova realidade normativa, a qual não foi efetivamente concretizada até ao momento.

No que concerne à política de mobilidade dos trabalhadores não docentes das escolas, do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da RAM, o procedimento ocorre em

obediência ao que se encontra regulamentado a nível nacional, não existindo nenhuma especificidade de aplicação aos trabalhadores da Administração Pública Regional e, por conseguinte, aos trabalhadores não docentes das escolas<sup>45</sup>.

O quadro que a seguir apresentamos reflete os movimentos de entradas e saídas com recurso ao instrumento da mobilidade ocorridas em 2011, 2012 e 2013 nas escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM.

**Tabela 10-** Movimentos de entradas e saídas de trabalhadores em mobilidade

ENTIDADE	ENTRADAS			SAÍDAS		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
SRE - Escola Básica do Porto da Cruz	2					
SRE - Escola Básica e Secundária Dr. Ângelo Augusto da Silva	1	2	1		2	1
SRE - Escola Básica e Secundária da Calheta		1				1
SRE - Escola Básica e Secundária do Carmo	1	4	4	2	4	1
SRE - Escola Básica e Secundária Professor Doutor Francisco Freitas Branco	1		1	1		1
SRE - Escola Básica e Secundária Gonçalves Zarco	4	2	2	5	2	
SRE - Escola Básica e Secundária Dª Lucinda Andrade		1	1	1	1	
SRE - Escola Básica e Secundária de Machico						
SRE - Escola Básica e Secundária Padre Manuel Álvares						2
SRE - Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol			2			
SRE - Escola Básica e Secundária do Porto Moniz	1		1		1	
SRE - Escola Básica e Secundária de Santa Cruz	4	2	3			1
SRE - Escola Secundária Francisco Franco	1		1			
SRE - Escola Secundária Jaime Moniz		2	1		1	1
SRE - Escola Básica dos 1º, 2º e 3º Ciclos Prof. Francisco M. S. Barreto	1			1		
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Bartolomeu Perestrelo	1	2	2	1	1	3
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Caniçal			1			
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Caniço	2	1		1	1	
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Curral das Freiras	2		1		2	
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Estreito de Câmara Lobos	1					
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Horácio Bento de Gouveia	1	1	5		1	1
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Cônego João Jacinto Gonçalves Andrade	1		2			2
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos dos Louros	2		1	2	1	2
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de Santo António						1
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de S. Jorge, Cardeal D. Teodósio de Gouveia		1	1		1	1
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de São Roque						1
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos			1			
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>19</b>

Fonte: DRI (dados extraídos do Balanço do trabalhador)

<sup>45</sup> O processo de mobilidade é desencadeado por iniciativa do trabalhador, ou pela escola, aferido o seu interesse e conveniência, sendo autorizado pela DRRHAE, organismo coordenador do processo, mediante parecer favorável do organismo de origem e de destino. A falta de parecer favorável de uma das partes, resultará no indeferimento da mobilidade do trabalhador, sendo que a situação de indeferimento também ocorre quando condicionado por parte do serviço de origem do trabalhador, à sua substituição e não sendo a mesma possível. Compete à DRRHAE garantir o escrupuloso cumprimento das disposições legais no que respeita à mobilidade dos trabalhadores não docentes, vertida na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) em articulação com o disposto no Despacho n.º 11/2014, de 24 de janeiro da autoria da SRPF, referenciado anteriormente.

Constatamos que o movimento de entradas é superior em qualquer um dos 3 anos comparativamente ao movimento de saídas, resultado da necessidade de fazer face à redução do número de trabalhadores por motivo de aposentação. De facto, o recurso à mobilidade tem-se traduzido numa solução alternativa ao recrutamento que se encontra condicionado desde 2011, procurando assim atenuar algumas carências em áreas essencialmente operacionais de apoio geral. Observamos ainda que 2013 apresenta os valores mais elevados tanto nas entradas como nas saídas, comparativamente a 2011 e 2012. Note-se que estas mobilidades ocorrem entre escolas e organismos da administração pública regional, pelo facto das mesmas não resultarem em acréscimos de encargos para a Administração Pública Regional, nem por conseguinte um aumento do número de trabalhadores, em harmonia com os compromissos acordados no PAEF-RAM.

Em termos de visualização gráfica, podemos observar nas duas representações seguintes duas figuras, sendo que a Figura 12 ilustra as entradas de trabalhadores não docentes e a Figura 13 ilustra as saídas, tendo por base os valores contantes da Tabela 10.



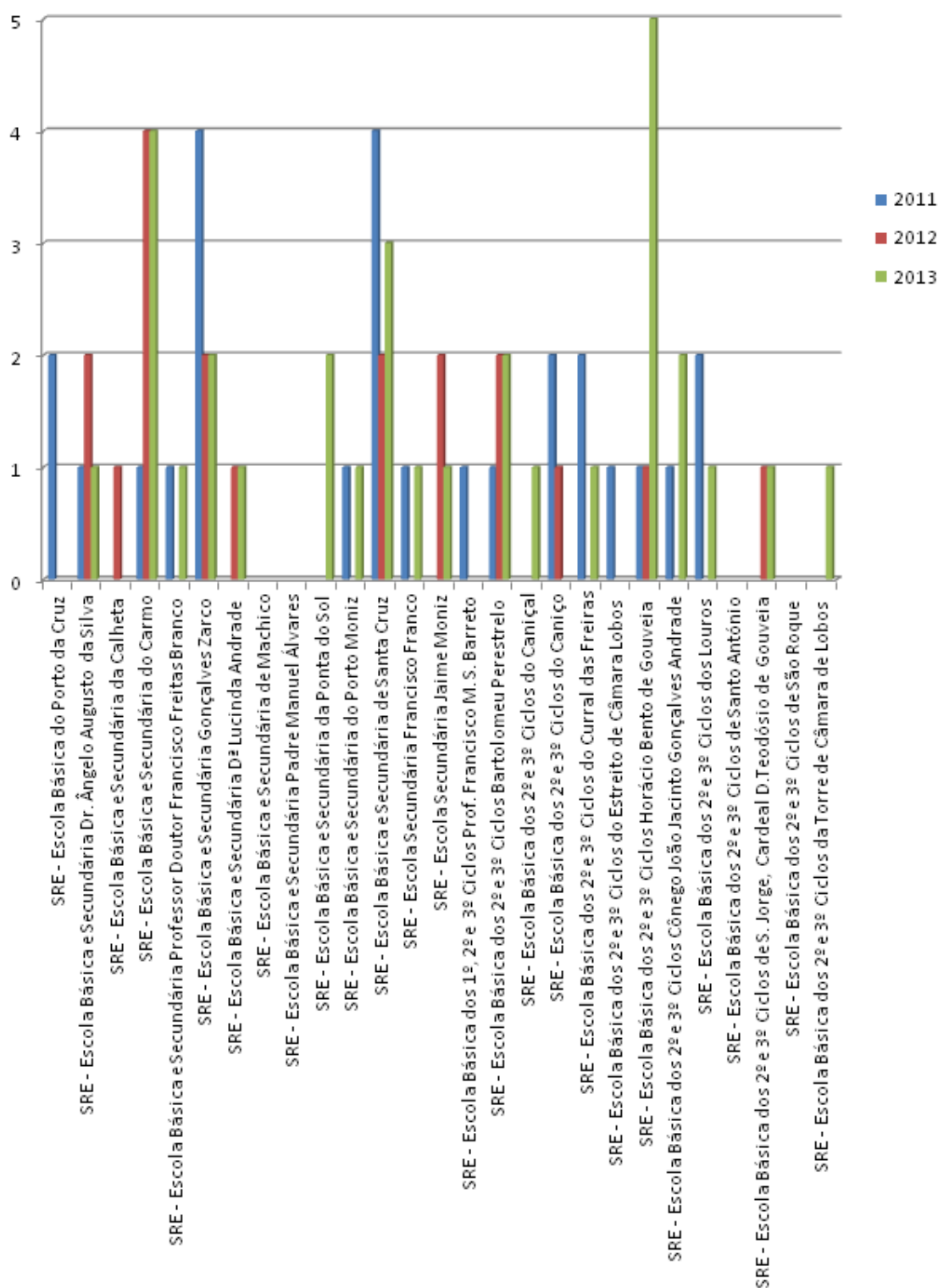


Figura 12 - Entradas de trabalhadores não docentes

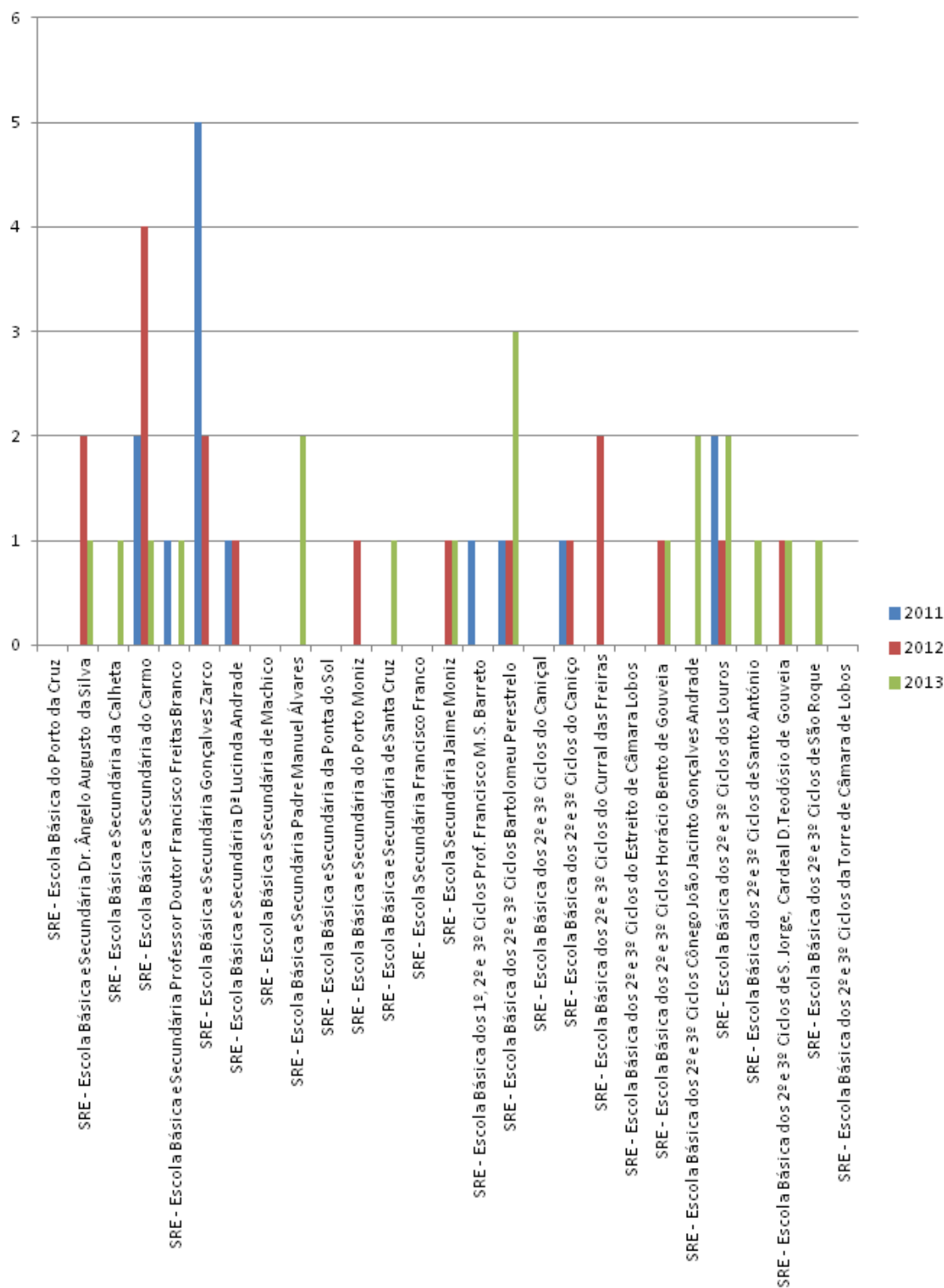


Figura 13 - Saídas de trabalhadores não docentes

No que diz respeito à política de redução de efetivos, a SRE, enquanto entidade da Administração Pública Regional assumiu, à semelhança dos demais departamentos, o compromisso de redução dos seus trabalhadores no período de implementação do PAEF-RAM, no valor percentual correspondente a 2,5% anuais. Vejamos nas Tabelas 11 e 12 seguintes como se concretizou o alcance dessa medida, no espaço temporal entre 2011-2013:

**Tabela 11** - Emprego na Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (2011-2013); Unidade: postos de trabalho

Organismo da Administração Pública Regional	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	Variação dez. 2013/dez. 2011	
Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos	11 394	11 057	10 775	N.º	%
				- 619	- 5,4

Adaptado SIEP, 4.º trimestre 2013

**Tabela 12** - Variação homóloga do emprego na Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (2011-2013)

Organismo da Administração Pública Regional	Variação homóloga dez. 2013/dez. 2012		Variação homóloga dez. 2012/dez. 2011	
	N.º	%	N.º	%
Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos	- 282	- 2,6	-337	- 3,0

Adaptado SIEP, 4.º trimestre 2013

Pela análise efetuada às Tabelas 11 e 12 supra, a SRE não só alcançou a meta de redução de efetivos de 2,5% como a superou. Efetivamente em 2012, o valor percentual de redução atingiu os 3%, sendo de 2,6% em 2013.

No que concerne à política de redução de efetivos, as escolas enquanto organismos que integram a Administração Pública Regional sob a tutela da SRE, estão igualmente comprometidas à medida de redução imposta pelo PAEF-RAM. A Tabela 13 ilustra a

evolução dos efetivos das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM nos últimos 3 anos:

**Tabela 13** - Evolução dos efetivos das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM

ENTIDADE	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
SRE - Escola Básica do Porto da Cruz	44	43	43
SRE - Escola Básica e Secundária Dr. Ângelo Augusto da Silva	63	65	60
SRE - Escola Básica e Secundária da Calheta	49	48	46
SRE - Escola Básica e Secundária do Carmo	58	57	59
SRE - Escola Básica e Secundária Professor Doutor Francisco Freitas Branco	54	53	47
SRE - Escola Básica e Secundária Gonçalves Zarco	92	90	89
SRE - Escola Básica e Secundária Dª Lucinda Andrade	39	39	40
SRE - Escola Básica e Secundária de Machico	85	81	77
SRE - Escola Básica e Secundária Padre Manuel Álvares	58	58	53
SRE - Escola Básica e Secundária Bispo Dom Manuel Ferreira Cabral	39	36	36
SRE - Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol	45	44	42
SRE - Escola Básica e Secundária do Porto Moniz	32	31	31
SRE - Escola Básica e Secundária de Santa Cruz	67	69	69
SRE - Escola Secundária Francisco Franco	97	96	89
SRE - Escola Secundária Jaime Moniz	89	87	77
SRE - Escola Básica dos 1º, 2º e 3º Ciclos Prof. Francisco M. S. Barreto	30	27	27
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Doutor Alfredo Ferreira Nóbrega Júnior	44	44	44
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Bartolomeu Perestrelo	50	47	56
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Caniçal	30	29	30
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Caniço	55	55	55
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Curral das Freiras	15	13	19
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Estreito de Câmara Lobos	65	63	64
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Horácio Bento de Gouveia	88	86	89
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Cônego João Jacinto Gonçalves Andrade	36	36	36
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos dos Louros	49	45	44
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de Santo António	49	46	44
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de S. Jorge, Cardeal D. Teodósio de Gouveia	7	7	7
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de São Roque	40	39	36
SRE - Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos	49	48	48
<b>TOTAL</b>	<b>1518</b>	<b>1482</b>	<b>1457</b>

Fonte: DRI (dados extraídos do Balanço do trabalhador)

Conforme se constata essa evolução tem sido no sentido da redução anual, fixando o seu valor em 1457 efetivos em 2013. Concorre para esta realidade as saídas de trabalhadores, por motivo de aposentação aliado a uma política de não recrutamento desde 2010. Paralelamente, prossegue-se uma política de optimização dos recursos humanos, através dos instrumentos de mobilidade e à colocação de trabalhadores ao abrigo de Programas Ocupacionais de Desemprego do Instituto de Emprego da Madeira. No ano em curso,

permanecem as medidas de redução de efetivos, com vista ao cumprimento da meta de redução de 2,5%, a atingir até 31 de dezembro de 2014.

### **3. Síntese Conclusiva**

Constituiu o nosso propósito, neste III Capítulo, abordar a problemática da GRH. Trata-se de um conceito que envolve várias dimensões de estudo pelo que, não obstante, as termos aflorado, na sua generalidade, particularizamos aquelas que consideramos ser foco de atenção no atual processo de reforma da Administração Pública em Portugal e na RAM.

A GRH, enquanto área de estudo da administração, percorreu nos últimos anos um trajeto marcado pela evolução, a par do que sucedeu com as organizações. Essa evolução foi determinada por circunstancialismos de natureza económica, política e social, que impuseram assim novas realidades, passando a ser vista a GRH como fator estratégico, numa abordagem que passa de tradicional/conservadora a unitária/inovadora.

Esta mudança de paradigma ocorre em primeira mão, no setor privado, para só depois ser visível na Administração Pública. Assim como os princípios da nova gestão pública preconizados pela doutrina do NPM, marcaram de forma determinante a evolução do Estado e suas formas de governação, também na GRH o NPM acaba por ser determinante. Assiste-se assim, nos anos 80, à passagem de um modelo tradicional ou burocrata weberiano, para um modelo pós-burocrata de matriz inspirada na corrente teórica do NPM.

A adoção de mecanismos de gestão privada no setor público leva, no entendimento dos mais críticos, a um processo confuso e híbrido, colocando as questões: O que confere à Administração Pública a sua identidade? Quais são os seus fatores de diferenciação? Há autores, como já referimos, que defendem que a Administração Pública não pode ser gerida como se de uma empresa privada tratasse. É necessário reconstruir a sua identidade, recuperá-la da erosão a que foi sujeita, retomando a missão de serviço público.

As políticas de gestão de recursos humanos que nos últimos anos têm vindo a ser implementadas em Portugal, subjacentes ao processo de reforma da Administração Pública, não são mais do que o produto da influência da doutrina NPM, de aproximação ao regime de gestão privada, de que são exemplo as políticas de incremento da mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos. Perspectiva-se, por intermédio dessas políticas, maior optimização de recursos e flexibilidade do posto de trabalho, comparativamente, por exemplo,

aos mecanismos de mobilidade antecedentes. Também a política de redução de efetivos se revela numa estratégia para ultrapassar os constrangimentos financeiros, não se traduzindo num mero controlo de admissões, mas numa efetiva redução, transversal à Administração Central, Local e Regional.

## **PARTE II**

# **ESTUDO EMPÍRICO E CONCLUSÕES**





## **Capítulo IV: Estudo Empírico**

### **1. Estudo Empírico**

#### **1.1. Definição do Problema em Estudo**

Após uma primeira parte, dominada pelo estudo e análise concetual que caracterizam o enquadramento teórico de qualquer investigação, onde se procedeu à identificação das diferentes perspetivas sobre o nosso objecto de investigação, e principais correntes de pensamento, procurando caracterizar e situar os diferentes contextos no propósito de melhor os conhecer, importa agora complementar esse trabalho. Esta nova etapa da investigação corresponde ao estudo empírico. Segundo Tuckman (2005), a investigação é empírica por basear-se na recolha de dados relevantes e convenientes extraídos da própria realidade ou da experiência/vivência do investigador. Já na linha de pensamento de Demo (2000) é empírica porque produz e analisa dados procedendo sempre pela via do controlo empírico e factual.

A definição do problema enquanto etapa de um processo de investigação empírica a que nos propomos concretizar, reveste um grau de importância significativo. Ela representa o ponto de partida de toda investigação. Com efeito, sem problema não existe investigação. Muitos autores defendem que o problema deve converter-se numa boa pergunta de partida. Quivy e Campenhoudt (2003) consideram que a definição de uma boa pergunta de partida resultará num fio condutor útil para o investigador orientar o seu trabalho. Contudo, deverão os investigadores se acautelarem-se na construção da pergunta, pois segundo os mesmos autores, ela só será útil se efetivamente estiver bem construída, ou seja, se preencher um conjunto de requisitos, designadamente, qualidades de clareza, exequibilidade e pertinência. Na perspetiva de Gowin (1970), a questão de partida é equiparada à “Questão Básica de pesquisa” que ele caracteriza como sendo a questão que: “organiza e direciona a maneira de pensar o problema, a percepção do que está ocorrendo, orientando as ações a serem tomadas.”

A nossa pergunta de partida formulada a partir do tema de estudo é a seguinte:

Qual a opinião dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo e do ensino secundário da Região Autónoma da Madeira relativamente à política de gestão dos recursos humanos não docentes?

Acresce ainda que com a presente investigação pretendemos alcançar um conjunto de objetivos, neles se distinguindo o objetivo geral dos objetivos específicos.

Constitui objetivo geral deste estudo conhecer o que pensam os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário da RAM, sobre as políticas de gestão de recursos humanos não docentes, nomeadamente, no âmbito da mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos na Administração Pública. Entender finalmente, como percecionam essas políticas e se se reveem nas mesmas.

Como objetivos específicos, enquadram-se os seguintes:

- Apurar, no que concerne à mobilidade de trabalhadores, a relação entre a adequabilidade das respetivas medidas de política e o desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário;
- Analisar, no âmbito da redução de efetivos, a relação entre a adequabilidade das respetivas medidas de política e o desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário;
- Averiguar se existem diferentes pontos de vista entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente, relativamente à adequabilidade da política de mobilidade de trabalhadores;
- Apurar se junto dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, existem diferentes opiniões relativamente à adequabilidade da política de redução de efetivos;

- Concluir se existem diferentes perceções entre os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, relativamente ao contributo da política de mobilidade de trabalhadores na melhoria do desempenho organizacional;
- Apurar se entre os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, existem diferentes posições, relativamente ao contributo da política de redução de efetivos na melhoria do desempenho organizacional;
- Analisar se existem diferentes níveis de concordância entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente, relativamente às políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos;
- Averiguar se existem diferentes níveis de concordância entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente, relativamente à forma como a administração educativa coordena as políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos (nas fases de implementação, acompanhamento e monitorização).

## **1.2. Modelo de Análise**

Identificada a pergunta de partida, bem como o objetivo geral e objetivos específicos da investigação, impõe-se no presente capítulo a referência ao modelo de análise do estudo em causa. Segundo Carmo:

“Dá-se o nome de modelos de análise às representações dos principais elementos a estudar, normalmente a duas dimensões: modelos porque são representações simplificadas. De análise porque pretendem ser ferramentas úteis para desconstruir problemas de investigação, salientando as principais variáveis em jogo.” (2013:16-17)

### **1.2.1. Elaboração de Conceitos, Formulação de Questões e Hipóteses em Estudo**

A fase de elaboração dos conceitos constitui uma das dimensões principais da construção do modelo de análise (Quivy e Campenhoud, 2003). Contudo, os conceitos por si só revelam-se insuficientes. Para uma completa explanação, os conceitos devem estar associados a hipóteses, as quais se devem apresentar sob a forma de proposições de resposta às perguntas do investigador. São assim na perspetiva daqueles autores respostas provisórias, que no decorrer da investigação, devem ser adequadamente exploradas, analisadas, permitindo no final da investigação apurar a sua veracidade ou não.

Tendo subjacente o trabalho antecedente, de concetualização deste estudo, e que incidiu nas áreas de Organização do Estado/Governança; Gestão/Administração; Organizações Escolares; Gestão de Recursos Humanos das Escolas, bem como não perdendo de vista aquele que constitui o objetivo geral, e os objetivos específicos, do presente estudo, as questões formuladas a partir do mesmo, afiguram-se em nosso ver como determinantes as seguintes:

- A política atual de mobilidade de trabalhadores estará adequadamente concebida de modo a contribuir para uma melhoria do desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM?
- A política atual de redução de efetivos estará adequadamente concebida de modo a contribuir para uma melhoria do desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM?
- No âmbito dos instrumentos que visam otimizar os recursos humanos não docentes, existem diferentes pontos de vista entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente relativamente à adequabilidade da política de mobilidade de trabalhadores?
- No âmbito dos instrumentos que visam otimizar os recursos humanos não docentes, existem diferentes pontos de vista entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente relativamente à adequabilidade da política de redução de efetivos?
- No âmbito dos instrumentos que visam otimizar os recursos humanos não docentes, existem diferentes pontos de vista entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e

não docente, relativamente ao contributo da política de mobilidade de trabalhadores na melhoria do desempenho organizacional?

- No âmbito dos instrumentos que visam otimizar os recursos humanos não docentes, existem diferentes pontos de vista entre os órgãos de gestão, a comunidade docente e não docente relativamente ao contributo da política de redução de efetivos na melhoria do desempenho organizacional?
- Em que medida os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, apresentam níveis de concordância diferentes, relativamente às políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos?
- Qual o nível de concordância dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente acerca da forma como a administração educativa coordena as políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos (nas fases de implementação, acompanhamento e monitorização)?

Conforme acima referenciado, as hipóteses configuram respostas provisórias a cada uma das questões de investigação para, no seu conjunto, responderem à pergunta de partida. Formulamos assim as seguintes hipóteses

**H<sub>1</sub>.** Quanto mais adequada é a mobilidade de trabalhadores, maior é o contributo para a melhoria do desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM.

**H<sub>2</sub>.** Quanto mais adequada é a redução de efetivos maior é o contributo para a melhoria do desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM.

**H<sub>3</sub>.** A comunidade não docente considera que a política de mobilidade de trabalhadores é significativamente mais adequada, quando esta opinião é comparada com os órgãos de gestão e a comunidade docente.

**H<sub>4</sub>.** Não existem diferenças significativas entre pontos de vista assumidos pelos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente relativamente à adequabilidade da política de redução de efetivos.

**H<sub>5</sub>.** A comunidade não docente considera que a política de mobilidade de trabalhadores contribui, de uma forma mais expressiva e significativa, para a melhoria do desempenho organizacional das escolas, na área da GRH não docente.

**H<sub>6</sub>.** Não existem diferenças significativas entre pontos de vista assumidos pelos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente relativamente ao contributo da política de redução de efetivos na melhoria do desempenho organizacional, na área da GRH não docente.

**H<sub>7</sub>.** Existem diferenças relevantes entre os níveis de concordância dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente relativamente às políticas de:

**H<sub>7.1</sub>.** mobilidade de trabalhadores;

**H<sub>7.2</sub>.** redução de efetivos.

**H<sub>8</sub>.** É expressiva a diferença entre os níveis de concordância dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, relativamente à forma como a administração educativa regional coordena as políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos (nas fases de implementação, acompanhamento e monitorização).

### **1.3. Opções Metodológicas e sua fundamentação**

Do ponto de vista metodológico, este estudo empírico envolve dois momentos distintos: O primeiro momento, assenta numa abordagem puramente quantitativa. Diversas definições têm surgido ao longo dos tempos, para caracterizar a investigação quantitativa. Contudo, em todas as abordagens identificam-se 3 aspetos: o estudo de um fenómeno específico; a medição do fenómeno mediante formas numéricas e por último a aplicação da matemática, em concreto, do método estatístico (Gomes & Cesário, 2014). A opção por uma abordagem quantitativa justifica-se pelo facto de, através dela, ser possível medir determinados fenómenos, adoptando técnicas estatísticas, confirmar ou infirmar hipóteses, utilizando dados de uma amostra representativa que depois é generalizada para o restante universo (Denzin & Lincoln, 2005). Para a presente investigação a opção recaiu na elaboração e aplicação de um inquérito por questionário aos órgãos de gestão, bem como, à comunidade docente e não docente das escolas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM. Referindo-se à relevância do questionário, Amaro et al (2004:2) referem: “Embora

nem todos os projetos de pesquisa utilizem o questionário como instrumento de recolha e avaliação de dados, este é muito importante na pesquisa científica, especialmente nas ciências da educação”. Através do recurso a esta técnica visa-se, essencialmente, medir algumas variáveis em estudo, através da recolha e subsequente análise de dados. O inquérito por questionário foi de administração indireta (Quivy e Campenhoudt, 2003) ou, também, designado por questionário não assistido (Nogueira, 2002), tendo a particularidade o facto de ser preenchido pelo inquirido. A opção pela aplicação do inquérito por questionário fundamenta-se nas características do próprio instrumento que possibilita um melhor conhecimento da população inquirida aferindo os seus comportamentos, perceções, valores e opiniões, para além de viabilizar a possibilidade de quantificar uma diversidade de dados e proceder a numerosas análises de correlação, bem como a representatividade necessária (Quivy e Campenhoudt, 2003).

Os dados recolhidos mediante a aplicação do questionário foram sujeitos a um tratamento estatístico de modo a sistematizar/condensar a informação numérica relativamente a cada uma das variáveis em estudo e a analisar as suas eventuais relações (Hill & Hill, 2005).

Assim, no âmbito da análise estatística, e com recurso ao *Software SPSS 21.0*, procedemos:

- ao cálculo da distribuição de frequências e percentagens das variáveis sociodemográficas, para caraterizar a amostra;
- ao apuramento da estatística descritiva (frequência, máximo, mínimo, média, desvio padrão, ...) das variáveis vinculadas ao estudo da perceção dos sujeitos relativamente à mobilidade e à redução de efetivos de trabalhadores não docentes;
- à definição de variáveis latentes, segundo Hill e Hill (2005), mediante o uso das correlações de *pearson* (por forma apurar relações entre variáveis) e da aplicação do *Alfa de Cronbach* (no sentido de estimar a respetiva consistência interna);
- ao estudo das correlações entre variáveis latentes;
- ao apuramento de diferenças entre os três grupos profissionais (docentes do Conselho Executivo, outros Docentes e não docentes) relativamente a cada uma das variáveis latentes, mediante o uso de diversos testes:
  - *Kolmogorov-Smirnov*, *Shapiro-Wilk* e *Levene* (apurar o cumprimento dos pressupostos para a aplicação da estatística paramétrica);

- ANOVA, *Welch*, *Brown-Forsythe* e *Bonferroni* (averiguar a existência de diferenças significativas entre as médias das diferentes amostras).

O segundo momento, assente numa abordagem qualitativa, tem por objetivo, por um lado, apurar a dimensão política deste processo na Região Autónoma da Madeira e, por outro lado, conhecer, com o detalhe necessário, a dimensão técnica e operacional da gestão dos recursos humanos nas organizações escolares da RAM.

Segundo Gomes & Cesário (2014:127), a investigação qualitativa é desde algum tempo considerada a “ Cinderela da metodologia na análise social”. Com efeito o método qualitativo tem vindo a conquistar um aumento progressivo na aceitação dentro da comunidade científica e encarado como um método como qualquer outro (Robson, 2011). Ao optar por uma metodologia qualitativa o investigador procura dar sentido a fenómenos sociais e à forma como eles são experienciados pelas pessoas (Denzin & Lincoln, 2000). A opção por uma análise qualitativa revelou-se, a nosso ver, pertinente face ao objetivo de recolha de opiniões e perceções aliado à perspetiva política e técnica do tema em apreço, as quais não seriam apreendidas exclusivamente com recurso às técnicas metodológicas de natureza quantitativa.

Para o presente estudo a opção recaiu, de entre a panóplia de instrumentos de recolha de dados de natureza qualitativa, na aplicação de um inquérito por entrevista, ao Diretor Regional da Administração Pública e Local (E1) e ao Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa (E2), ambos titulares de cargos superiores de nível I da Administração Pública Regional, no desempenho destas funções específicas, num caso há mais de 30 anos e, noutro, há mais de 15 anos respetivamente.

Deverá a informação recolhida, na entrevista, ser submetida a análise de conteúdo, mediante o agrupamento e classificação da informação recolhida junto dos entrevistados (Quivy e Campenhoudt, 2003).

Segundo Bardin (2010), a análise de conteúdo visa descrever a substância de uma dada mensagem (tendo em conta as circunstâncias em que esta foi produzida e rececionada), mediante um conjunto de procedimentos objetivos e sistemáticos, no sentido de proporcionar a inferência de conhecimentos.

Em termos práticos, após várias leituras das transcrições das entrevistas, procurámos encontrar padrões e regularidades na informação transcrita (tendo em conta a teoria que está



subjacente a este estudo), de modo a criar um conjunto de categorias e subcategorias que condensassem/sistematizassem a informação recolhida.

## **2. Contexto da Realização do Estudo, Análise e Discussão**

### **2.1. Questionário**

O inquérito por questionário constitui um instrumento de recolha de dados, no âmbito de uma abordagem de natureza quantitativa. Trata-se, atualmente, de uma técnica muito recorrente na investigação na área das ciências sociais. Se bem aplicada, constitui um meio de obter a informação necessária (Alves, 2006). No caso da presente investigação, a opção recaiu na aplicação de um inquérito por questionário, via *on-line*, como instrumento de recolha de dados, para efeitos de avaliação quantitativa, fundamentada essa opção nas vantagens a seguir apontadas:

- Possibilidade de envolver um grande número de sujeitos, mesmo tratando-se de zonas geograficamente dispersas;
- Rapidez no envio dos questionários, bem como na sua receção,
- Ausência de custos;
- Garantia de anonimato;
- Receção das respostas numa base de dados (folha de cálculo);
- Comodidade no preenchimento, podendo ser realizada, através do computador pessoal;
- Ausência de risco de questões inválidas, por falta de respostas em algumas questões desde que ativada a funcionalidade “pergunta obrigatória”.

Não obstante reconhecermos que o instrumento apresenta algumas desvantagens, tais como: excluir as pessoas que não se encontram familiarizadas com o uso das tecnologias informáticas, estar dependente do acesso à *internet*; risco de a mesma pessoa responder mais do que uma vez ao mesmo inquérito e maior dificuldade no controlo dos respondentes, podendo comprometer a amostra. Ainda assim, assumimos como sendo maiores as vantagens, do que as desvantagens, da sua aplicação. A implementação do questionário foi precedida de

solicitação de autorização junto da Direção Regional de Educação, organismo tutelado pela Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos e que reúne essa competência, tendo a mesma sido devidamente autorizada (Anexos 1 e 2).

### **2.1.1. Caracterização do Questionário (Pré-teste) e seleção da amostra**

Segundo Bell (2008:128) “todos os instrumentos de recolha de informação devem ser testados”. Assim também o questionário não constitui exceção. Segundo Quivy e Campenhoudt (2003), a fase que antecede a aplicação do questionário deverá ser uma fase procedimental no sentido de despistar todo e qualquer aspecto que possa comprometer a fiabilidade, validade, operacionalidade e compreensibilidade. Bell (2008) e Richardson (1999) recomendam a realização de um pré-teste junto de uma população que se encontre fora do universo onde se pretende aplicar o questionário mas que apresente as mesmas características da população em estudo.

Com o pressuposto de garantir a clareza, rigor e evitar dificuldades de interpretação, a fase de aplicação do nosso questionário foi pois antecedida pela realização de um pré-teste (Anexo 3). Tratando de um questionário *on-line*, o mesmo foi submetido, via e-mail (Anexo 4) para efeitos de preenchimento, entre os dias 24 de junho e 10 de julho de 2014, a uma população docente e não docente de cerca de 241 trabalhadores em exercício de funções nas duas escolas profissionais públicas da RAM, (Escola Profissional Dr. Francisco Fernandes e Conservatório – Escola das Artes Eng. Luiz Peter Clode) e como tal fora do universo desta investigação, mas reunindo características muito similares.

Das 34 respostas obtidas ao pré-teste, 23 correspondem a trabalhadores docentes e 8 não docentes. No Questionário pré-teste, submetido, foi disponibilizado um campo destinado à recolha de sugestões por parte dos inquiridos. As observações apresentadas constam de documento anexo (Anexo 5).

Após procedermos à sua análise optamos por acolher as sugestões apresentadas (Vide comentários 2 e 3, do Anexo 5), procedendo para o efeito às alterações, nas questões suscitadas, no sentido de melhor aclarar o seu sentido.

### **2.1.2. Inquérito por Questionário: classificação e qualificação da amostra**

Após a aplicação do Questionário pré-teste, entendemos estarem reunidas as condições para a aplicação do “Questionário de perceção da gestão de recursos humanos não docentes

nas escolas” (Anexo 6), a todos os trabalhadores docentes, não docentes e órgãos de gestão das 29 Escolas Básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da rede pública da RAM<sup>46</sup>. Trata-se de um universo de cerca de 5000<sup>47</sup> trabalhadores, dos quais 3000 são docentes e 2000 não docentes. Consideramos todo o universo, uma vez que era nossa intenção obter resposta de todos os elementos que integram os órgãos de gestão, trabalhadores docentes e não docentes destes estabelecimentos de ensino. Por forma a dar cumprimento a este procedimento foi o respetivo questionário enviado para as escolas por *e-mail* (Anexo 7), no dia 11 de julho, de 2014. Foi encerrada a sua receção a 28 de setembro, de 2014. Tratando-se de um questionário *on-line*, à semelhança do questionário pré-teste, o acesso faz-se mediante um *link*, que via internet, possibilita aos sujeitos o acesso ao mesmo. Uma vez preenchido, o questionário é submetido igualmente via *internet*.

Na elaboração do respetivo questionário socorremo-nos da ferramenta disponibilizada pela *GoogleDocs* da *Google Drive*. Segundo Machado (2009) o *Google Drive* coloca à disposição um conjunto de recursos que ao proporcionar um ambiente social acessível a todos, promove a interação e a aprendizagem colaborativa. É aqui que se enquadram os questionários *on-line*, enquanto ferramentas direcionadas para a recolha de dados. Transpondo para o domínio da investigação, esta ferramenta proporciona melhor acolhimento por parte do inquirido, uma vez que lhe proporciona o conforto de responder às perguntas no local e no momento que melhor lhe convier. Por outro lado, para o investigador à medida que os questionários vão sendo submetidos pelos inquiridos, poderá o mesmo ir acompanhando, essa

---

<sup>46</sup> Escola Básica do Porto da Cruz; Escola Básica e Secundária Dr. Ângelo Augusto da Silva; Escola Básica e Secundária da Calheta; Escola Básica e Secundária do Carmo; Escola Básica e Secundária Professor Doutor Francisco Freitas Branco ;Escola Básica e Secundária Gonçalves Zarco; Escola Básica e Secundária Dª Lucinda Andrade ;Escola Básica e Secundária de Machico; Escola Básica e Secundária Padre Manuel Álvares; Escola Básica e Secundária Bispo Dom Manuel Ferreira Cabral;Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol;Escola Básica e Secundária do Porto Moniz; Escola Básica e Secundária de Santa Cruz;Escola Secundária Francisco Franco; Escola Secundária Jaime Moniz; Escola Básica dos 1º, 2º e 3º Ciclos Prof. Francisco M. S. Barreto;Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Doutor Alfredo Ferreira Nóbrega Júnior; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Bartolomeu Perestrelo ;Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Caniçal; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Caniço; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Curral das Freiras; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos do Estreito de Câmara Lobos; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Horácio Bento de Gouveia ;Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos Cônego João Jacinto Gonçalves Andrade;Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos dos Louros; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de Santo António; Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de S. Jorge, Cardeal D.Teodósio de Gouveia;Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos de São Roque e Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos da Torre de Câmara de Lobos.

<sup>47</sup> Dados extraídos do Balanço Social de 2013, tendo por referência a data de 31.12.2013 e obtido através da DRRHAE. O Balanço Social foi institucionalizado para os organismos autónomos da Administração Pública, através do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e tornado obrigatório, em 1996, para todos os serviços e organismos com 50 ou mais trabalhadores, através do Decreto-Lei n.º 190/96, de 09 de outubro.

recepção, numa base de dados a que tem acesso, sendo possível a partir dela transferir os dados para outras aplicações de tratamento estatístico, como por exemplo o SPSS.

Os atos preparatórios que antecedem a elaboração do questionário revelam-se determinantes e facilitadores de todo o processo de construção do mesmo. Para o efeito procurámos sistematizar toda a informação necessária tendo subjacente o modelo de análise. Assim e partindo das questões de investigação e hipóteses formuladas foram sendo identificadas as *variáveis latentes, componentes e escalas de medida*. A ancorado nesta informação, o questionário foi sendo construído. A opção pela construção do instrumento de recolha de dados, justifica-se pelo fato de inexistir um Questionário já previamente validado que respondesse às variáveis em estudo.

A construção do questionário em apreço, alicerçou-se na obra de Hill & Hill (2005) e a qual seguimos como manual orientador. Com efeito, daqui extraímos a metodologia de inquérito por questionário com recurso aos conceitos de *variável latente e componente*. Quando as variáveis a medir não podem ser observadas de forma direta, designam-se por *variáveis latentes*. Em alternativa, essas *variáveis latentes* podem ser definidas a partir de um conjunto de outras variáveis, essas sim já suscetíveis de serem observadas e medidas, e que se designam por *variáveis componentes*.

Em termos de estrutura do questionário, para além da necessária apresentação e enquadramento, integra o mesmo duas partes: O Questionário Sociodemográfico e o Questionário de Perceções, sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos nas escolas.

Do Questionário Sociodemográfico constam as perguntas que pretendem aferir as características dos inquiridos, relativamente à sua idade, género, carreira, habilitações literárias, tempo de serviço na escola e na função pública, cargo e área de responsabilidade, elementos que serão cruciais para a confirmação, ou não, das hipóteses formuladas em dado momento, quando procedermos ao cruzamento com as variáveis que integram o Questionário de Perceções sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos nas escolas. Para aferir as variáveis acima referidas, o Questionário Sociodemográfico integra 10 items. Na sua construção tivemos por referência os questionários constantes da obra de Lopes & Barrosa (2008).

No que concerne ao Questionário de Perceções, sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos nas escolas, o mesmo é constituído por 7 variáveis, sendo

que cada variável se subdivide em vários itens (nunca em número inferior a 5). Com efeito cada uma destas 7 variáveis correspondem a uma *variável componente* e cada variável é composta por vários itens que irão medir cada uma daquelas variáveis. Segundo Hill & Hill (2005), o número de itens para cada variável é preferencialmente entre 4 a 6, correspondendo cada um deles a uma pergunta do questionário. No caso presente o questionário reúne um total de 54 itens, sendo que, cada uma destas questões assume a forma de pergunta fechada, cada uma com 6 respostas alternativas. Considerando que o questionário tem por objetivo medir atitudes, percepções e opiniões optamos nas alternativas de respostas por uma escala de Likert<sup>48</sup>, onde metade tem natureza positiva e a outra metade natureza negativa (Hill & Hill, 2005).

As 7 variáveis acima mencionadas, desdobram-se cada uma em vários itens conforme tabela 14:

**Tabela 14 –** Variáveis em estudo no Questionário de Percepções, sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos nas escolas e seus correspondentes itens

<b>VL1</b> - Adequabilidade da Política de Mobilidade – Itens: 11.1; 11. 2; 11. 3; 11.4; 11. 5; 11. 6; 11.7; 11.8; 11.9 e 11.10 (Total de 10 itens)
<b>VL2</b> - Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos – Itens: 12.1; 12.2; 12.3; 12.4; 12.5; 12.6; 12.7 e 12.8 Total de 8 itens)
<b>VL3</b> - Contributo da Política de Mobilidade no desempenho organizacional – Itens: 13.1; 13.2; 13.3; 13.4; 13.5 e 13.6 (Total de 6 itens)
<b>VL4</b> - Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional – Itens: 14.1; 14.2; 14.3; 14.4; 14.5 e 14.6 (Total de 6 itens)
<b>VL5</b> - Concordância quanto à Política de Mobilidade – Itens: 15.1; 15.2; 15.3; 15.4; 15.5; 15.6: 15.7: 15.8 e 15.9 (Total de 9 itens)
<b>VL6</b> - Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos – Itens: 16.1; 16.2; 16.3; 16.4; 16.5; 16.6 e 16.7 (Total de 7 itens)
<b>VL7</b> - Concordância quanto à Coordenação pela DRRHAE – Itens: 17.1; 17.2; 17.3; 17.4; 17.5; 17.6; 17.7 e 17.8 (Total de 8 itens)

Atente-se ao facto de estas temáticas constituírem o cerne do estudo desenvolvido na parte conceptual desta investigação, mormente no Capítulo III (Gestão dos Recursos Humanos).

---

<sup>48</sup> Este tipo de escala foi desenvolvido por Rensis Likert, em 1932

No que concerne às variáveis VL1 e VL3, os itens com vista à aferição das mesmas foram elaborados com base no diploma legal que à data da preparação do questionário (junho de 2014) regulamentava o regime de mobilidade dos trabalhadores em funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro).

Relativamente às variáveis em análise VL2 e VL4, os itens que as integram foram elaborados considerando o disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, nas LOE<sup>49</sup> e do Orçamento da RAM, de 2011 a 2014<sup>50</sup>, bem como o documento PAEF-RAM. Estes diplomas e documentos estiveram ainda na génese dos subitemes que integram as variáveis VL5 e VL6.

Por último, no que diz respeito à variável VL7, foram os respetivos itens construídos tendo por base a Lei Orgânica da DRRHAE<sup>51</sup>, o diploma que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de Educação<sup>52</sup> e o diploma de administração e gestão das escolas<sup>53</sup>.

Verificamos assim que, na definição dos subitemes que integram cada uma das variáveis, predominam, na sua preparação os diplomas legais que regulam estas matérias.

## 2.2. Entrevista

A entrevista tem sido um método amplamente utilizado no âmbito das pesquisas realizadas na área das ciências sociais e humanas (Manzini, 2012). Caracteriza-se por permitir a obtenção de informação sobre determinada matéria, de acordo com os objetivos previamente traçados e mediante uma conversa entre investigador e entrevistado. Já na perspetiva de Bogdan & Biklen (1994) a entrevista proporciona ao investigador um conjunto de dados que

---

<sup>49</sup> Diplomas que aprovaram os Orçamentos do Estado nos anos 2011 a 2014: Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro; Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro; Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; Lei n.º 83 -C/2013, de 31 de dezembro.

<sup>50</sup> Diplomas que aprovaram os Orçamentos da RAM nos anos 2011 a 2014: Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M de 10 de janeiro; Decreto Legislativo Regional n.º 5/2012/M, de 30 de março; Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro; Decreto Legislativo Regional n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro.

<sup>51</sup> DLR n.º 10/2012/M, de 22 de junho – Aprova a Orgânica da DRRHAE

<sup>52</sup> Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de Educação; Decreto-lei n.º 364/79, de 04 de setembro – Transferência de competências em matéria de educação do Estado para a RAM.

<sup>53</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 22 de março - Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da RAM.

perante uma análise cuidada, Ihe permite extrair informação útil, contribuindo para a clarificação da problemática em estudo.

Quanto ao grau de estruturação Manzini (2004) classifica a entrevista em:

- Estruturada;
- Semi-estruturada;
- Não estruturada.

E quanto ao tema em análise:

- Diretiva;
- Semidiretiva;
- Não diretiva.

Segundo Kvale (1996) a realização de uma entrevista obedece a uma sequência de passos a seguir: tematizar; planificar, entrevistar, transcrever, analisar, verificar e produzir relatório.

### **2.2.1. Caracterização e seleção da amostra**

Tendo presente os objetivos delineados, subjacentes à abordagem de natureza qualitativa, e olhando à natureza do estudo, foram convidadas duas individualidades da RAM que face às responsabilidades que assumem no panorama da Administração Pública Regional e na Administração Educativa Regional, pareceram ao investigador os mais preparados para apurar as dimensões de estudo pretendidas.

Para o presente estudo optou-se assim por realizar duas entrevistas. Estas foram preparadas com a devida antecedência, seguindo para o efeito os passos a adoptar para a sua realização, defendidos na obra de Kvale (1996).

A sua estruturação assentou nos respetivos Guiões. O Guião de entrevista revela-se num instrumento fundamental pois dele consta, não só, toda a informação necessária à caracterização do tipo de entrevista a aplicar, como também os elementos necessários à condução e orientação da mesma. Utilizando uma metáfora, representa um cartão de

identidade da entrevista, e equipara-se a uma “bússola” evitando que o entrevistador/investigador se desvie dos seus objetivos.

Para cada entrevistado preparámos um Guião, (Anexos 8 e 9) sendo comum em cada um deles os seguintes elementos de identificação:

- Identificação do entrevistado;
- Enquadramento da entrevista;
- Tema;
- Objetivo geral

As questões preparadas para cada entrevistado foram enquadradas em quatro blocos distintos:

- Bloco 1 – Legitimação da entrevista (informação sobre o contexto da mesma e seus objetivos);
- Bloco 2 – Recolha de dados de carácter geral (conhecer a situação profissional do entrevistado);
- Bloco 3 – Caracterização do organismo ao qual pertence;
- Bloco 4 – Questões sobre o tema da entrevista<sup>54</sup>

Optou-se por preparar e aplicar entrevistas semiestruturadas ou também conhecidas por semidiretivas. As questões foram previamente estruturadas em torno do tema em análise.

Construído o Guião, procedemos ao agendamento das entrevistas, procurando garantir que as mesmas se realizassem num ambiente calmo e confortável, assim como em termos de duração não se prolongassem para além de 45 minutos, cada uma, numa tentativa de assim prevenir o eventual cansaço, o qual poderia comprometer os resultados finais.

---

<sup>54</sup> No que diz respeito ao Guião da entrevista ao Diretor Regional da Administração Pública e Local, as questões são direcionadas no sentido de apurar a dimensão política da gestão dos recursos humanos na Região Autónoma da Madeira. No Guião da entrevista ao Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa, as questões são focadas na dimensão política e técnica da gestão dos recursos humanos não docente das organizações escolares.



### 3. Resultados da aplicação do questionário “Perceções sobre mobilidades de trabalhadores não docentes e redução de efetivos”

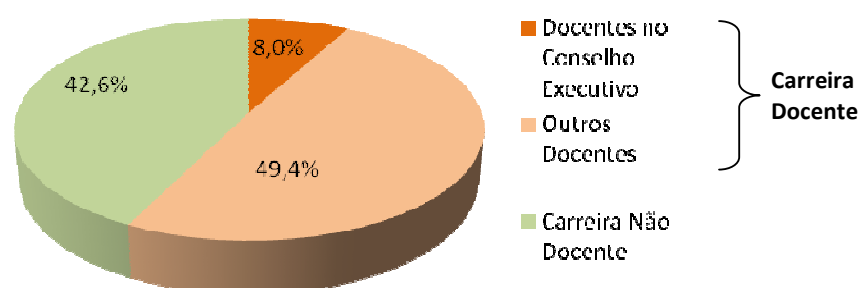
Procederemos inicialmente à Classificação e qualificação da amostra, mediante a análise aos dados sociodemográficos, seguido da análise às propriedades psicométricas do questionário.

#### 3.1. Dados sociodemográficos

Dos 540 sujeitos de investigação, conforme a Tabela 15 e a Fig. 14, 57,4% (310) pertencem à carreira docente e os restantes 42,6% (230) dos profissionais da educação exercem funções não docentes.

**Tabela 15** – Distribuição dos sujeitos de investigação em função da carreira

Profissionais de Educação		Frequência	Percentagem
Carreira Docente	Docentes no Conselho Executivo	43	8,0%
	Outros Docentes	267	49,4%
	<b>Total</b>	<b>310</b>	-
Carreira Não Docente		230	42,6%
<b>Total</b>		<b>540</b>	<b>100,0%</b>

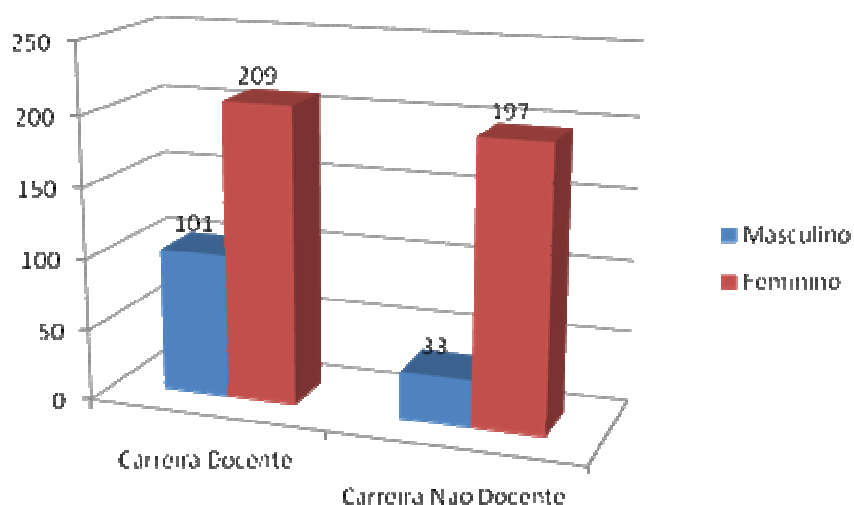


**Figura 14** – Distribuição dos sujeitos de investigação em função da carreira

De acordo com a Tabela 16 e a Fig. 15, em ambas as carreiras, os sujeitos pertencem maioritariamente ao sexo feminino: 67,4% na carreira docente e 85,7% na carreira não docente.

**Tabela 16** – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo o género

Género	Carreira			
	Carreira Docente		Carreira Não Docente	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Masculino	101	32,6%	33	14,3%
Feminino	209	67,4%	197	85,7%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100,0%</b>	<b>230</b>	<b>100,0%</b>

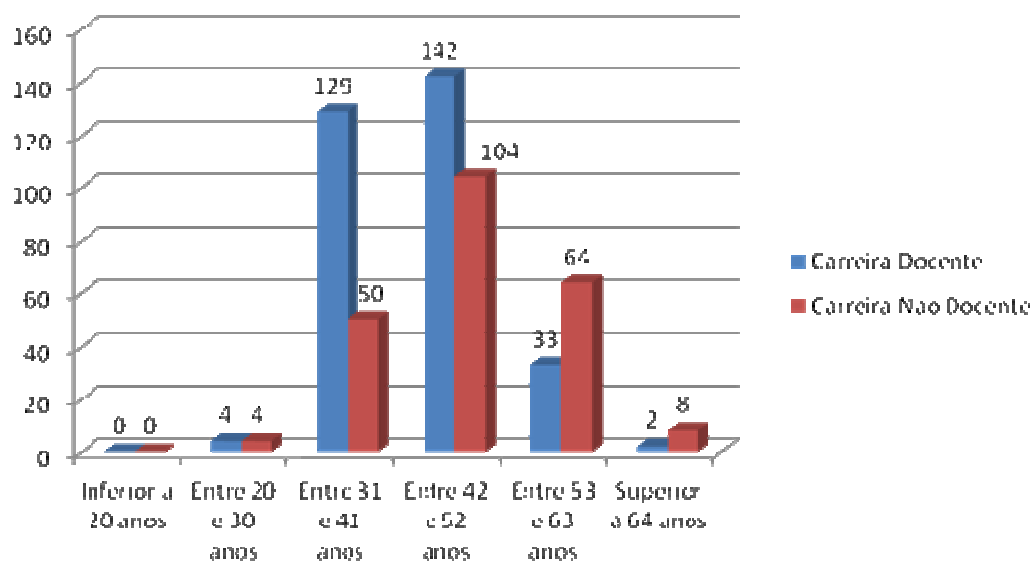


**Figura 15** – Distribuição dos sujeitos segundo o género

Como representa a Tabela 17 e Fig. 16, a grande maioria do Pessoal Docente (87,4%) enquadra-se na faixa etária que se situa entre os 31 e os 52 anos, enquanto que o Pessoal Não Docente se posiciona, maioritariamente (94,7%), entre os 31 e os 63 anos.

**Tabela 17** – Distribuição dos sujeitos por carreira, em função da idade.

Idade	Carreira			
	Carreira Docente		Carreira Não Docente	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Inferior a 20 anos	0	0,0	0	0,0
Entre 20 e 30 anos	4	1,3	4	1,7
Entre 31 e 41 anos	129	41,6	50	21,7
Entre 42 e 52 anos	142	45,8	104	45,2
Entre 53 e 63 anos	33	10,6	64	27,8
Superior a 64 anos	2	0,6	8	3,5
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100,0%</b>	<b>230</b>	<b>100,0%</b>



**Figura 16** – Distribuição dos sujeitos por carreira, em função da idade.

De acordo com a Tabela 18, apesar dos profissionais não docentes (30,4%), apresentarem qualificações equivalentes ao 12.º ano de escolaridade, 42,6%, dos inquiridos não vai além do 6.º ano de escolaridade. Na carreira docente, a grande maioria dos sujeitos (69,7%) está habilitada com o grau de licenciatura.

**Tabela 18** – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo a escolaridade.

Escolaridade	Carreira			
	Carreira Docente		Carreira Não Docente	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
1.º Ciclo = 4.ª Classe	0	0,0%	47	20,4%
2.º Ciclo = 6.º ano de escolaridade	0	0,0%	51	22,2%
9.º ano de escolaridade	0	0,0%	32	13,9%
11.º ano de escolaridade	0	0,0%	12	5,2%
12.º ano de escolaridade	0	0,0%	70	30,4%
Bacharelato	5	1,6%	1	0,4%
Licenciatura	216	69,7%	10	4,3%
Pós-graduação	38	12,3%	3	1,3%
Mestrado	47	15,2%	3	1,3%
Doutoramento	3	1,0%	0	0,0%
Outro	1	0,3%	1	0,4%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100,0%</b>	<b>230</b>	<b>100,0%</b>

Relativamente ao tempo de serviço na Função Pública, observa-se que tanto na carreira docente (61%) como na carreira não docente (73%) a maioria dos inquiridos possuem mais de 15 anos de tempo de serviço (Tabela 19).

**Tabela 19** – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo o tempo de serviço na Função Pública.

Tempo de Serviço na Função Pública	Carreira			
	Carreira Docente		Carreira Não Docente	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Menos de 2	0	0,0%	0	0,0%
De 2 a 5	16	5,2%	6	2,6%
De 6 a 9	21	6,8%	4	1,7%
De 9 a 12	29	9,4%	25	10,9%
De 12 a 15	55	17,7%	27	11,7%
Mais de 15	189	61,0%	168	73,0%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100,0%</b>	<b>230</b>	<b>100,0%</b>

No que concerne ao tempo de serviço na Escola onde exerce funções (Tabela 20), verificamos que no caso da carreira não docente a maioria dos sujeitos (66,5%) detêm mais de 15 anos de tempo de serviço na Escola. Não existindo nenhum profissional não docente que

esteja há menos de dois anos. No caso dos profissionais docentes apenas 25,8% está a mais de 15 anos na Escola, sendo ainda observável, nesta carreira que 10,3% se encontra a menos de 2 anos.

**Tabela 20** – Distribuição dos sujeitos por carreira, segundo o tempo de serviço na Escola onde atualmente exerce funções.

Tempo de Serviço na Escola onde atualmente exerce funções	Carreira			
	Carreira Docente		Carreira Não Docente	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Menos de 2	32	10,3%	0	0,0%
De 2 a 5	59	19,0%	9	3,9%
De 6 a 9	43	13,9%	10	4,3%
De 9 a 12	36	11,6%	31	13,5%
De 12 a 15	60	19,4%	27	11,7%
Mais de 15	80	25,8%	153	66,5%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100,0%</b>	<b>230</b>	<b>100,0%</b>

No que diz respeito à distribuição do pessoal docente segundo a situação profissional (Tabela 21), apuramos que a grande maioria (56,1%) se encontra em Quadro de Escola.

**Tabela 21** – Distribuição do Pessoal Docente segundo a situação profissional em que se encontra

Situação Profissional	Frequência	Porcentagem
Em Quadro de Escola	174	56,1%
Em Quadro de Zona Pedagógica	85	27,4%
Contratado a Termo Resolutivo Certo	51	16,5%
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>100,0%</b>

Conforme representa a Tabela 22, relativa à distribuição do pessoal não docente segundo a categoria profissional, observamos que 61,7% dos inquiridos pertencem à carreira de Assistente Operacional.

**Tabela 22** – Distribuição do Pessoal Não Docente segundo a categoria profissional

Categoria Profissional	Frequência	Percentagem
Técnico Superior	6	2,6%
Assistente Técnico	67	29,1%
Assistente Operacional	142	61,7%
Outra	15	6,5%
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100,0%</b>

### 3.2. Propriedades psicométricas do questionário

#### 3.2.1. Validade e Consistência interna das Variáveis latentes

De acordo com Hill e Hill (2005), no processo de construção de um questionário, e após a seleção dos itens mais apropriados para a definição de uma dada variável latente, é necessário averiguar se o referido questionário mede adequadamente a respetiva variável latente. Para garantir este propósito, é imprescindível apurar duas características fundamentais: a fiabilidade (ou consistência interna do questionário) e a validade, ou seja, até que ponto o instrumento mede aquilo que o investigador pretende medir (Hill & Hill, 2005). Assim, cumpridos os procedimentos a adotar na construção de cada uma das variáveis latentes (conforme o referido anteriormente), de modo a garantir a validade de conteúdo, procurámos determinar a validade de constructo (ou validade teórica), mediante a convergência entre os itens e as variáveis que os integram, e a consistência interna de cada uma das variáveis, através do cálculo do respetivo *Alfa de Cronbach* (Hill & Hill, 2005; Maroco, 2011; Pereira & Patrício, 2013).

Para o efeito, e com recurso ao *software SPSS 21.0*, adotámos diversos procedimentos estatísticos, de modo a apurar para cada variável latente:

- A correlação item-*score* total ( $r$ ), ou seja, a correlação de cada item com o total dos itens que integram a respetiva variável latente;
- A correlação item-*score* total corrigida ( $r_c$ ), ou seja, a correlação de cada item com o valor da respetiva variável latente, depois de excluído o valor do respetivo item;

- O *Alfa de Cronbach* em cada variável latente após a exclusão de cada um dos seus itens, no sentido de evidenciar o seu contributo para a consistência interna da variável que integra;
- O *Alfa de Cronbach* de cada variável latente;

Relativamente à estimação da fiabilidade (consistência interna) de cada uma das variáveis latentes, seguimos a valoração do *Alfa de Cronbach*, proposta por Pereira e Patrício (2013): maior que 0,9 é muito bom; entre 0,7 e 0,9 é bom; entre 0,6 e 0,7 é aceitável; entre 0,5 e 0,6 é fraco; abaixo de 0,5 é inaceitável.

Com base nos procedimentos estatísticos anteriormente descritos, apresentamos de seguida os resultados apurados para cada uma das variáveis latentes em estudo: Adequabilidade da Política de Mobilidade, Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos; Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional; Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional; Concordância quanto à Política de Mobilidade; Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos; Concordância quanto à coordenação pela DRRHAE.

Conforme a Tabela 23, constatámos que todos os itens mantêm uma relação expressiva, positiva e significativa com a variável latente “Adequabilidade da Política de Mobilidade” (com valores de  $r$  que oscilam entre 0,364 e 0,644;  $p < .01$ ), o que evidencia o contributo de cada um dos itens para a definição da referida variável. Relativamente aos valores da correlação item-*score* total corrigida ( $r_c$ ), que refletem a relação de cada item com o conjunto dos restantes itens que integram a variável latente, verificámos que, apesar de serem inferiores aos valores anteriores (de  $r$ ), deixam transparecer que, mesmo não integrando a variável latente, medem, simultaneamente, algo que é comum e algo que é diferente em relação aos restantes itens, o que vem reforçar a convergência com a variável latente e, ao mesmo tempo, o contributo específico para a construção dessa mesma variável. Quanto à consistência interna, apesar de apresentar um valor baixo ( $\alpha = ,675$ ), é aceitável (Pereira & Patrício, 2013). Muito embora a exclusão do item 11.8 contribua para aumentar o valor da consistência interna (para  $\alpha = ,676$ ), o incremento esperado da fiabilidade, confrontado com a natureza e pertinência do item, não justifica a sua eliminação.

**Tabela 23** – Coeficiente de correlação de Pearson (r) item-score total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-score total e coeficiente Alfa de Cronbach para a Variável Latente “Adequabilidade da Política de Mobilidade”.

Itens		Correlação do item-total (r)	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
11.1	Acha adequado que a mobilidade dos trabalhadores não docentes tenha o tempo limite de 18 meses, previsto na lei?	,441**	,291	,660
11.2	Considera adequado que um trabalhador não docente possa ir em mobilidade para outra escola sem o parecer favorável do Conselho Executivo da sua escola?	,478**	,320	,654
11.3	Considera adequado que um trabalhador, após seis meses em mobilidade na categoria na sua escola possa aí ficar definitivamente?	,468**	,293	,659
11.4	Acha adequado que um trabalhador de uma escola privada possa exercer funções em mobilidade na sua escola pública?	,644**	,490	,619
11.5	Acha adequado que um trabalhador não docente da sua escola pública possa exercer funções em mobilidade numa escola privada?	,631**	,470	,623
11.6	Acha adequado que um trabalhador não docente possa exercer funções em mobilidade em diferente categoria ou carreira de nível superior? Por exemplo um assistente técnico licenciado exercer funções em mobilidade como técnico superior.	,606**	,438	,630
11.7	No caso do trabalhador não docente exercer funções em mobilidade em diferente categoria ou carreira, de nível superior acha adequado que ganhe mais, por esse facto?	,535**	,344	,650
11.8	Acha adequado que o Conselho Executivo querendo, termine a qualquer momento a mobilidade de um trabalhador não docente, mesmo não sendo vontade deste?	,365**	,192	,676
11.9	Considera adequado que um trabalhador não docente termine a qualquer momento a mobilidade em que se encontra, regressando à escola de origem, mesmo sendo necessário na sua escola, onde se encontra	,364**	,197	,675
11.10	Acha adequado que a organização dos documentos necessários à mobilidade e respetiva autorização não sejam competência exclusiva da sua escola?	,462**	,295	,659
<b>Alfa Total</b>				<b>,675</b>

\*\* .  $p < ,01$



Relativamente à variável latente “Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos”, conforme Tabela 24, apesar dos valores da correlação item-*score* total e da correlação item-*score* total corrigida evidenciarem alguma convergência com o valor total da variável, quer na situação em que cada um dos itens se encontra incluído ( $,454 < r < ,556$ ;  $p < ,01$ ), quer na situação em que não se encontra integrado ( $,222 < r_c < ,399$ ), verificámos que o valor da consistência interna, embora fraco, situa-se quase ao nível do aceitável ( $\alpha = ,586$ ) (Pereira & Patrício, 2013).

**Tabela 24** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-*score* total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-*score* total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos”.

Itens		Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
12.1	Considera adequado que nos últimos quatro anos não tenha havido recrutamento de trabalhadores não docentes?	,533**	,362	,536
12.2	Acha adequado recorrer ao Instituto de Emprego da Madeira para preencher as necessidades de trabalhadores não docentes nas escolas?	,523**	,271	,561
12.3	Acha adequado que havendo falta de trabalhadores não docentes se aumente a carga horária semanal?	,503**	,345	,544
12.4	Considera adequado que perante a falta de trabalhadores não docentes se apele para que façam outras tarefas para as quais estão preparados?	,526**	,290	,553
12.5	Considera adequado que o Conselho Executivo não tenha competência para recrutar trabalhadores não docentes para a sua escola?	,454**	,222	,574
12.6	Considera adequado os trabalhadores não docentes rescindirem os contratos em troca de uma indemnização?	,522**	,268	,562
12.7	Acha adequado que o Conselho Executivo dê parecer favorável à rescisão de um trabalhador não docente, quando ele faz falta à escola?	,497**	,244	,570
12.8	Acha adequado que a Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos tenha de reduzir 2,5% os seus efetivos, anualmente?	,556**	,399	,528
<b>Alfa Total</b>				<b>,586</b>

\*\* $. p < ,01$

No que se refere à variável latente “Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional”, para além de apresentar valores expressivos, positivos e significativos na correlação item-total ( $,636 < r < ,759$ ;  $p < .01$ ), assim como na sua versão corrigida ( $,464 < r_c < ,621$ ), constatámos que a consistência interna, conforme evidencia a Tabela 25, apresenta um valor considerado bom ( $\alpha = ,789$ ) (Pereira & Patrício, 2013). Estes resultados indiciam que os itens selecionados, para além de se relacionarem entre si (isto é, medirem algo que lhes é comum), contribuem para a consistência interna desta variável latente.

**Tabela 25** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-*score* total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-*score* total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Contributo da Política de Mobilidade no desempenho organizacional”.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
13.1 Qual o contributo para a melhoria do desempenho da sua escola, receber trabalhadores não docentes em mobilidade de outras escolas para desempenharem as mesmas funções?	,636**	,464	,775
13.2 Qual o contributo para a melhoria do desempenho, da sua escola ter, por exemplo, um trabalhador da área administrativa, licenciado, a exercer funções de técnico superior?	,677**	,516	,763
13.3 Qual o contributo para a melhoria do desempenho da sua escola ter por exemplo um trabalhador da área de apoio geral (limpeza, vigilância), com o 12.º ano a exercer funções de assistente técnico na área administrativa?	,696**	,531	,760
13.4 Qual o contributo para a melhoria do desempenho da sua escola os trabalhadores em mobilidade poderem permanecer nessa situação por períodos superiores a 18 meses?	,747**	,599	,742
13.5 Em que medida contribui a mobilidade de trabalhadores para satisfazer necessidades de pessoal da sua escola?	,759**	,621	,737
13.6 Em que medida contribui para a melhoria do desempenho da sua escola, poder ficar definitivamente com um trabalhador que se encontrava em mobilidade na categoria, há mais de seis meses?	,668**	,508	,765
<b>Alfa Total</b>			<b>,789</b>

\*\*,  $p < ,01$

Quanto à variável latente “Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional”, obtivemos, de acordo com Tabela 26, uma consistência interna inicial aceitável ( $\alpha = ,640$ ), posteriormente melhorada com a exclusão do item 14.4 ( $\alpha = ,657$ ) (Pereira & Patrício, 2013), conforme evidencia a Tabela 27. A reforçar a fiabilidade desta variável latente estão os valores expressivos, positivos e significativos na correlação item-total ( $,602 < r < ,705$ ;  $p < .01$ ), assim como na sua versão corrigida ( $,332 < r_c < ,505$ ).

**Tabela 26** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-*score* total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-*score* total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional” .

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
14.1 Qual o contributo da redução de efetivos para diminuir a despesa?	,589**	,354	,602
14.2 Acha que o facto de não entrarem novos trabalhadores não docentes, através do recrutamento, contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola?	,607**	,392	,588
14.3 Acha que pelo facto de não entrarem novos trabalhadores não docentes através do recrutamento, contribui para que a sua escola opte por outras despesas necessárias ao funcionamento da mesma, nomeadamente obras de melhoramento e introdução de novas tecnologia	,644**	,412	,580
14.4 Em que medida vê o contributo dos trabalhadores do Instituto de Emprego da Madeira, para a melhoria do funcionamento da sua escola?	,436**	,190	,657
14.5 Em que medida contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola, aumentar a carga horária dos trabalhadores não docentes, para fazer face às necessidades de pessoal.	,671**	,480	,556
14.6 Em que medida contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola, solicitar aos trabalhadores não docentes, para fazerem outras tarefas, para as quais estejam preparados, face às necessidades de pessoal	,631**	,398	,585
<b>Alfa Total</b>			,640

\*\*,  $p < ,01$

**Tabela 27** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-*score* total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-*score* total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional”, após a exclusão do item 14.4.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
14.1 Qual o contributo da redução de efetivos para diminuir a despesa?	,647**	,406	,607
14.2 Acha que o facto de não entrarem novos trabalhadores não docentes, através do recrutamento, contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola?	,645**	,418	,602
14.3 Acha que pelo facto de não entrarem novos trabalhadores não docentes através do recrutamento, contribui para que a sua escola opte por outras despesas necessárias ao funcionamento da mesma, nomeadamente obras de melhoramento e introdução de novas tecnologia	,656**	,401	,610
14.5 Em que medida contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola, aumentar a carga horária dos trabalhadores não docentes, para fazer face às necessidades de pessoal.	,705**	,505	,563
14.6 Em que medida contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola, solicitar aos trabalhadores não docentes, para fazerem outras tarefas, para as quais estejam preparados, face às necessidades de pessoal	,602**	,332	,642
<b>Alfa Total</b>			,675

\*\*,  $p < ,01$

No que diz respeito à variável latente “Concordância quanto à Política de Mobilidade”, e conforme a Tabela 28, a consistência interna também apresenta um valor aceitável ( $\alpha = ,630$ ), com a possibilidade de ser melhorada para um valor ligeiramente superior ( $\alpha = ,666$ ) (Pereira & Patrício, 2013), após a exclusão do item 15.5 (Tabela 29). A justificar este valor de consistência interna estão os valores expressivos, positivos e significativos na correlação item-total ( $,472 < r < ,629$ ;  $p < .01$ ), assim como na sua versão corrigida ( $,211 < r_c < ,462$ ).

**Tabela 28** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-*score* total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-*score* total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Mobilidade”.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
15.1 Concorda que um trabalhador não docente da área administrativa, licenciado, exerça funções, na sua escola, em mobilidade na carreira técnica superior?	,571**	,398	,581
15.2 Acha que na situação anterior o trabalhador demonstrando competência deveria manter-se definitivamente nessa carreira?	,608**	,442	,570
15.3 Acha que o trabalhador não docente querendo mudar de categoria ou carreira deve submeter-se a concurso?	,457**	,249	,617
15.4 Acha que o trabalhador não docente que se encontre a exercer funções em mobilidade, em categoria ou carreira de nível superior, deve ganhar sempre mais?	,603**	,434	,571
15.5 Concorda que um trabalhador não docente vá em mobilidade para outra escola até uma distância máxima de 60 Km, sem o seu acordo?	,237**	,024	,666
15.6 Acha que para mobilizar um trabalhador para outra escola o mesmo terá de dar o seu acordo?	,439**	,234	,620
15.7 Acha que a mobilidade é uma forma de tirar trabalhadores não docentes de onde eles existem a mais para onde existem a menos?	,606**	,440	,570
15.8 Acha que o parecer do Conselho Executivo é essencial para entrar ou sair, um trabalhador não docente?	,566**	,394	,582
15.9 Concorda que a organização do processo administrativo da mobilidade, desde a recolha de pareceres até à autorização, não seja da competência exclusiva da escola?	,450**	,223	,626
<b>Alfa Total</b>			<b>,630</b>

\*\* .  $p < ,01$

**Tabela 29** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-*score* total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-*score* total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Mobilidade”, após a exclusão do item 15.5.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
<b>15.1</b> Concorda que um trabalhador não docente da área administrativa, licenciado, exerça funções, na sua escola, em mobilidade na carreira técnica superior?	,565**	,385	,628
<b>15.2</b> Acha que na situação anterior o trabalhador demonstrando competência deveria manter-se definitivamente nessa carreira?	,615**	,445	,613
<b>15.3</b> Acha que o trabalhador não docente querendo mudar de categoria ou carreira deve submeter-se a concurso?	,472**	,259	,659
<b>15.4</b> Acha que o trabalhador não docente que se encontre a exercer funções em mobilidade, em categoria ou carreira de nível superior, deve ganhar sempre mais?	,629**	,462	,609
<b>15.6</b> Acha que para mobilizar um trabalhador para outra escola o mesmo terá de dar o seu acordo?	,506**	,306	,648
<b>15.7</b> Acha que a mobilidade é uma forma de tirar trabalhadores não docentes de onde eles existem a mais para onde existem a menos?	,599**	,426	,618
<b>15.8</b> Acha que o parecer do Conselho Executivo é essencial para entrar ou sair, um trabalhador não docente?	,568**	,391	,627
<b>15.9</b> Concorda que a organização do processo administrativo da mobilidade, desde a recolha de pareceres até à autorização, não seja da competência exclusiva da escola?	,447**	,211	,675
<b>Alfa Total</b>			<b>,666</b>

\*\* .  $p < ,01$

Conforme as Tabelas 30 e 31, depois de excluído o item 16.1, a consistência interna da variável latente “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”, apesar de baixa, viu o seu valor melhorado, passando de inaceitável ( $\alpha = ,496$ ) a fraca ( $\alpha = ,520$ ) (Pereira & Patrício, 2013). A justificar este incremento na estimação da fiabilidade está a nova rede de interações entre os itens, que se reflete no cálculo da: correlação item-total ( $,482 < r < ,606$ ;  $p < ,01$ ) e correlação item-total corrigida ( $,169 < r_c < ,340$ ).

**Tabela 30** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-score total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-score total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
16.1 Concorda que o Conselho Executivo autorize o recrutamento de trabalhadores não docentes?	,314**	,067	,520
16.2 Acha que a sua escola tem trabalhadores não docentes a mais, devendo ser reduzido?	,411**	,184	,478
16.3 Concorda que em vez de recrutar novos trabalhadores, essas necessidades devem ser preenchidas com trabalhadores do Instituto de Emprego da Madeira?	,545**	,268	,442
16.4 Concorda que para travar a despesa, a escola deva encontrar soluções para satisfazer as necessidades de pessoal, nomeadamente aumentando a carga horária semanal?	,480**	,251	,453
16.5 Concorda com o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo aplicado a trabalhadores não docentes?	,602**	,350	,402
16.6 Concorda que o Conselho Executivo dê parecer favorável à rescisão do trabalhador não docente sendo este necessário à sua Escola?	,590**	,317	,417
16.7 Concorda que a rescisão do trabalhador não docente esteja dependente de parecer do Conselho Executivo?	,508**	,218	,467
<b>Alfa Total</b>			,496

\*\*,  $p < ,01$

**Tabela 31** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-score total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-score total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”, após a exclusão do item 16.1.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
16.2 Acha que a sua escola tem trabalhadores não docentes a mais, devendo ser reduzido?	,491**	,264	,480
16.3 Concorda que em vez de recrutar novos trabalhadores, essas necessidades devem ser preenchidas com trabalhadores do Instituto de Emprego da Madeira?	,557**	,266	,477
16.4 Concorda que para travar a despesa, a escola deva encontrar soluções para satisfazer as necessidades de pessoal, nomeadamente aumentando a carga horária semanal?	,538**	,309	,460
16.5 Concorda com o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo aplicado a trabalhadores não docentes?	,606**	,340	,437
16.6 Concorda que o Conselho Executivo dê parecer favorável à rescisão do trabalhador não docente sendo este necessário à sua Escola?	,587**	,296	,461
16.7 Concorda que a rescisão do trabalhador não docente esteja dependente de parecer do Conselho Executivo?	,482**	,169	,528
<b>Alfa Total</b>			,520

\*\*,  $p < ,01$

Finalmente, a última variável latente – “Concordância quanto à Coordenação da DRRHAE” - também acusou um incremento na sua consistência interna, após a exclusão do item 17.2, passando, conforme as Tabelas 32 e 33, de um valor aceitável ( $\alpha = ,666$ ) para um valor considerado bom ( $\alpha = ,739$ ) por Pereira e Patrício (2013). A evidenciar esta melhoria expressiva na consistência interna estão os novos valores da: correlação item-total ( $,468 < r < ,704$ ;  $p < .01$ ) e correlação item-total corrigida ( $,262 < r_c < ,553$ ).

**Tabela 32** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-score total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-score total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Concordância quanto à Coordenação da DRRHAE”.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
17.1 Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a autorizar as mobilidades de trabalhadores não docentes das escolas?	,577**	,388	,627
17.2 Acha que as escolas deveriam poder movimentar os seus trabalhadores, sem autorização prévia da administração educativa (DRRHAE)?	,163**	-,080	,739
17.3 Acha que a administração educativa (DRRHAE) conhece as reais necessidades de trabalhadores não docentes das escolas?	,695**	,535	,587
17.4 Acha que a competência para autorizar as mobilidades dos trabalhadores não docentes das escolas deverá ser das Câmaras Municipais?	,489**	,321	,644
17.5 Considera que a administração educativa (DRRHAE) está próxima das necessidades das escolas, relativamente a trabalhadores não docentes?	,703**	,553	,584
17.6 Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a autorizar o recrutamento de trabalhadores não docentes nas escolas?	,623**	,449	,612
17.7 Concorda que sejam as Câmaras Municipais, a autorizar o recrutamento de trabalhadores não docentes, nas escolas ?	,464**	,294	,649
17.8 Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a controlar as entradas e saídas de trabalhadores não docentes das escolas?	,658**	,470	,603
<b>Alfa Total</b>			,666

\*\* .  $p < ,01$

**Tabela 33** – Coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) item-score total, correlação de Pearson Corrigida ( $r_c$ ) item-score total e coeficiente *Alfa* de *Cronbach* para a Variável Latente “Concordância quanto à Coordenação da DRRHAE”, após a exclusão do item 17.2.

Itens	Correlação do item-total ( $r$ )	Correlação do item-total corrigida ( $r_c$ )	Alfa (excluindo o item)
17.1 Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a autorizar as mobilidades de trabalhadores não docentes das escolas?	,640**	,466	,705
17.3 Acha que a administração educativa (DRRHAE) conhece as reais necessidades de trabalhadores não docentes das escolas?	,677**	,507	,695
17.4 Acha que a competência para autorizar as mobilidades dos trabalhadores não docentes das escolas deverá ser das Câmaras Municipais?	,468**	,295	,740
17.5 Considera que a administração educativa (DRRHAE) está próxima das necessidades das escolas, relativamente a trabalhadores não docentes?	,704**	,553	,684
17.6 Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a autorizar o recrutamento de trabalhadores não docentes nas escolas?	,693**	,539	,688
17.7 Concorda que sejam as Câmaras Municipais, a autorizar o recrutamento de trabalhadores não docentes, nas escolas ?	,438**	,262	,745
17.8 Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a controlar as entradas e saídas de trabalhadores não docentes das escolas?	,704**	,530	,689
<b>Alfa Total</b>			<b>,739</b>

\*\* .  $p < ,01$

Após as opções anteriores, e de acordo com a Tabela 34, a versão final do questionário passou a comportar 50 itens, desdobrados por 7 variáveis latentes, que, no seu conjunto, conferem a este instrumento uma consistência interna considerada boa ( $\alpha = ,834$ ).

**Tabela 34** – Composição e consistência interna (alfa de Cronbach) das dimensões / variáveis latentes do questionário.

Variáveis Latentes	Itens	Alfa de Cronbach
Adequabilidade da Política de Mobilidade	11.1; 11. 2; 11. 3; 11.4; 11. 5; 11. 6; 11.7; 11.8; 11.9 e 11.10	,675
Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos	12.1; 12.2; 12.3; 12.4; 12.5; 12.6; 12.7 e 12.8	,586
Contributo da Política de Mobilidade no desempenho organizacional	13.1; 13.2; 13.3; 13.4; 13.5 e 13.6	,789
Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional	14.1; 14.2; 14.3; 14.5 e 14.6	,675
Concordância quanto à Política de Mobilidade	15.1; 15.2; 15.3; 15.4; 15.6; 15.7; 15.8 e 15.9	,666
Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos	16.2; 16.3; 16.4; 16.5; 16.6 e 16.7	,520
Concordância quanto à coordenação da DRRHAE	17.1; 17.3; 17.4; 17.5; 17.6; 17.7 e 17.8	,739
<b>Total</b>	<b>Todos os itens (50)</b>	<b>,834</b>



### **3.2.2. Estatística descritiva das Variáveis Latentes**

A Tabela 35 apresenta a estatística descritiva das variáveis latentes em função dos sujeitos de investigação: docentes do Conselho Executivo; outros docentes e pessoal não docente.

Como se pode constatar a partir da Tabela 35, a adequabilidade das políticas (mobilidade e redução de efetivos), segundo a perceção dos sujeitos de investigação, oscila entre o “pouco adequado” e o “adequado”, enquanto que o contributo das referidas políticas para o desempenho organizacional situa-se entre o “muito pouco” e o “bastante”. Relativamente à concordância das políticas em estudo, os sujeitos distribuem-se entre o “discordo bastante” e o “concordo em parte”. No que concerne à coordenação assumida pela DRRHAE, os sujeitos assumem uma distribuição que se situa entre o “discordo bastante” e o “nem concordo nem discordo”.

**Tabela 35** – Estatística descritiva das variáveis latentes em função dos três grupos em estudo (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes).

Variáveis Latentes	Escala	Sujeitos	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvio Padrão
Adequabilidade da Política de Mobilidade	1.Totalmente inadequado;	Docentes do CE	43	2,00	4,50	3,10	,59
	2.Pouco adequado;						
	3.Razoavelmente adequado;	Outros Docentes	267	1,00	6,00	2,63	,69
	4.Adequado;						
	5. Bastante adequado;	Não Docentes	230	1,00	4,90	2,83	,69
	6. Totalmente adequado						
Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos	1.Totalmente inadequado;	Docentes do CE	43	1,50	3,88	2,54	,61
	2.Pouco adequado;						
	3.Razoavelmente adequado;	Outros Docentes	267	1,00	5,63	2,34	,67
	4.Adequado;						
	5. Bastante adequado;	Não Docentes	230	1,00	5,00	2,37	,67
	6.Totalmente adequado						
Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional	1.Nenhum	Docentes do CE	43	2,83	6,00	4,33	,74
	2.Muito Pouco						
	3.Pouco	Outros Docentes	267	1,17	6,00	3,68	,90
	4.Algum						
	5.Bastante	Não Docentes	230	1,00	6,00	3,88	,97
	6.Muito						
Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional	1.Nenhum	Docentes do CE	43	1,00	4,60	2,96	,72
	2.Muito Pouco						
	3.Pouco	Outros Docentes	267	1,00	5,00	2,46	,84
	4.Algum						
	5.Bastante	Não Docentes	230	1,00	4,60	2,41	,88
	6.Muito						
Concordância quanto à Política de Mobilidade	1.Discordo em absoluto	Docentes do CE	43	3,00	5,63	4,76	,56
	2.Discordo bastante						
	3.Discordo em parte	Outros Docentes	267	1,25	6,00	4,39	,70
	4.Não concordo, nem discordo						
	5.Concordo em parte	Não Docentes	230	1,00	5,75	4,22	,91
	6.Concordo em absoluto						
Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos	1.Discordo em absoluto	Docentes do CE	43	1,67	4,83	3,16	,65
	2.Discordo bastante						
	3.Discordo em parte	Outros Docentes	267	1,00	5,33	3,10	,80
	4.Não concordo, nem discordo						
	5.Concordo em parte	Não Docentes	230	1,00	5,17	2,88	,93
	6.Concordo em absoluto						
Concordância quanto à Coordenação pela DRRHAE	1.Discordo em absoluto	Docentes do CE	43	1,00	5,00	3,31	,87
	2.Discordo bastante						
	3.Discordo em parte	Outros Docentes	267	1,00	6,00	3,14	,90
	4.Não concordo, nem discordo						
	5.Concordo em parte	Não Docentes	230	1,00	5,00	2,87	,94
	6.Concordo em absoluto						

### 3.2.3. Correlações de Pearson entre as Variáveis latentes

Com o propósito de averiguar a relação existente entre as diferentes variáveis latentes, procedemos ao cálculo das respetivas correlações de *pearson*, cujos resultados se encontram representados na matriz de correlações seguinte (Tabela 36). Dos resultados apresentados, apenas duas das correlações (9,5% do total) não têm qualquer significado estatístico. As

restantes correlações (90,5%, ou seja, a grande maioria) oscilam entre, 140 e, 417, são positivas e altamente significativas ( $p < .01$ ), o que vem justificar a boa consistência interna do questionário (conforme a Tabela 34).

**Tabela 36** – Coeficiente de correlação de *Pearson* ( $r$ ) entre as 7 variáveis latentes (VL).

	VL1	VL2	VL3	VL4	VL5	VL6	VL7
<b>VL1</b> - Adequabilidade da Política de Mobilidade	1						
<b>VL2</b> - Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos	,343**	1					
<b>VL3</b> - Contributo da Política de Mobilidade no desempenho organizacional	,380**	,183**	1				
<b>VL4</b> - Contributo da Política de Redução de Efetivos no desempenho organizacional	,140**	,417**	,146**	1			
<b>VL5</b> - Concordância quanto à Política de Mobilidade	,271**	,140**	,396**	,131**	1		
<b>VL6</b> - Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos	,125**	,375**	,050	,365**	,161**	1	
<b>VL7</b> - Concordância quanto à Coordenação pela DRRHAE	,140**	,270**	,059	,239**	,150**	,282**	1

\*\* .  $p < ,0$

### 3.2.4. Diferenças de percepção entre os sujeitos de investigação sobre a mobilidade de trabalhadores não docentes e respetiva redução de efetivos

Em conformidade com a maioria das hipóteses formuladas, procurámos apurar se existiam diferenças significativas entre os três grupos de profissionais – docentes do Conselho Executivo (docentes DC), outros docentes e não docentes - relativamente às variáveis latentes em estudo.

Para levar a cabo a análise anteriormente referida, foi necessário, como primeira etapa, decidir sobre o tipo de testes estatísticos a adotar: testes paramétricos ou testes não paramétricos.

Entre os tipos de testes referidos, segundo vários autores (Hill & Hill, 2005; Laureano, 2011; Maroco, 2010), recomendam-se os que adotam a estatística paramétrica, por serem considerados mais robustos, dando particular preferência à ANOVA, atendendo a que, neste estudo em concreto, pretende-se comparar a média obtida entre dois ou mais grupos / amostras.

Para o efeito, e com recursos ao *SPSS 21.0*, começámos por apurar se as variáveis latentes (em função do grupo profissional) cumpriam com os pressupostos exigíveis à aplicação dos testes paramétricos, ou seja: a independência dos grupos ou amostras, a normalidade na distribuição dos dados e a homogeneidade da variância.

Quanto ao primeiro pressuposto (independência dos grupos), atendendo a que os docentes CE, os outros docentes e os não docentes são grupos independentes e não se relacionam entre si, podemos assumir que esta primeira exigência para aplicação da estatística paramétrica está assegurada.

Relativamente ao segundo pressuposto (a distribuição normal dos dados), e de acordo com Laureano (2011), decidimos aplicar o teste *Kolmogorov-Smirnov* (para amostras com um número de sujeitos superior a 50) e o teste *Shapiro-Wilk* (para amostras com um número de sujeitos igual ou inferior a 50) a todas as variáveis latentes (em função do grupo profissional), cujos resultados se apresentam na Tabela 37.

**Tabela 37** – Resultados da aplicação dos testes *Kolmogorov-Smirnov* e *Shapiro-Wilk* às variáveis latentes em função dos três grupos em estudo (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes).

Variáveis Latentes	Sujeitos	<i>Kolmogorov-Smirnov</i>			<i>Shapiro-Wilk</i>		
		Estatística	df	p	Estatística	df	p
Adequabilidade da Política de Mobilidade	Docentes do CE	-	-	-	,977	43	,543
	Outros Docentes	,068	267	,004	-	-	-
	Não Docentes	,060	230	,046	-	-	-
Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos	Docentes do CE	-	-	-	,965	43	,207
	Outros Docentes	,084	267	,000	-	-	-
	Não Docentes	,095	230	,000	-	-	-
Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional	Docentes do CE	-	-	-	,970	43	,322
	Outros Docentes	,071	267	,003	-	-	-
	Não Docentes	,089	230	,000	-	-	-
Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional	Docentes do CE	-	-	-	,982	43	,708
	Outros Docentes	,084	267	,000	-	-	-
	Não Docentes	,099	230	,000	-	-	-
Concordância quanto à Política de Mobilidade	Docentes do CE	-	-	-	,932	43	,014
	Outros Docentes	,086	267	,000	-	-	-
	Não Docentes	,085	230	,000	-	-	-
Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos	Docentes do CE	-	-	-	,981	43	,700
	Outros Docentes	,070	267	,003	-	-	-
	Não Docentes	,089	230	,000	-	-	-
Concordância quanto à Coordenação pela DRRHAE	Docentes do CE	-	-	-	,964	43	,200
	Outros Docentes	,071	267	,003	-	-	-
	Não Docentes	,073	230	,004	-	-	-

De acordo com Hill e Hill (2005), a distribuição dos dados de uma variável é considerada adequadamente normal quando a estatística dos testes *Kolmogorov-Smirnov* e *Shapiro-Wilk* é apurada como não significativa ( $p > .05$ ). Nestas circunstâncias, e neste caso em concreto, apenas o grupo “docentes CE” cumpre com o pressuposto da normalidade na

distribuição dos dados em todas as variáveis latentes, à exceção da “Concordância quanto à Política de Mobilidade”.

No entanto, e apesar destes resultados, Hill e Hill (2005) consideram que o estudo da normalidade da distribuição numa variável deve considerar todas as evidências disponíveis, mesmo quando os testes anteriormente referidos a negam (com  $p < .05$ ), uma vez que os testes paramétricos não são muito influenciados por pequenos desvios da normalidade. A reforçar esta perspetiva, Laureano (2011) refere que quando se tem uma amostra superior a 30 sujeitos, pela aplicação do Teorema do Limite Central, pode dizer-se que a distribuição da média amostral é aproximadamente normal. Atendendo a que cada um dos grupos (ou amostras) em estudo tem um número de sujeitos superior a 30 ( $n > 30$ ), pode considerar-se que a distribuição em cada uma das variáveis é aproximadamente normal, o que legitima a aplicação dos testes paramétricos e, neste caso concreto, a ANOVA.

No que se refere ao terceiro pressuposto (homogeneidade de variância), Hair, Anderson, Tatham & Black (2005) consideram que se trata de um dos principais requisitos para aplicação dos testes paramétricos que visam comparar médias entre diferentes grupos. Neste âmbito, diversos autores (Hill & Hill, 2005; Laureano, 2011; Maroco, 2010) defendem que o teste mais robusto para averiguar o cumprimento deste pressuposto é o teste de *Levene* (conforme Tabela 38).

**Tabela 38** – Resultados da aplicação do teste de *Levene* às variáveis latentes em função dos três grupos em estudo (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes).

Variáveis Latentes	<i>Levene</i>			
	Estatística	df	dp	p
Adequabilidade da Política de Mobilidade	,827	2	537	,438
Adequabilidade da Política de Redução	,271	2	537	,763
Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional	1,508	2	537	,222
Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional	2,339	2	537	,097
Concordância quanto à Política de Mobilidade	11,398	2	537	,000
Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos	6,461	2	537	,002
Concordância quanto à Coordenação pela DRRHAE	,630	2	537	,533

À semelhança dos testes da normalidade, e de acordo com diversos autores (Hill & Hill, 2005; Laureano, 2011; Maroco, 2010), também o teste de *Levene* só acusa homogeneidade de variâncias entre os grupos em comparação quando a sua estatística é considerada não significativa ( $p > .05$ ).

Porém, conforme a Tabela 38, ao analisarmos a homogeneidade da variância nas diferentes variáveis, constatámos que, de acordo com os resultados do teste de *Levene*, apenas cinco das variáveis latentes apresentam uma estatística não significativa ( $p > .05$ ), permitindo, desta forma, a aplicação de testes paramétricos, mais precisamente o teste ANOVA.

Relativamente às outras duas variáveis (“Concordância quanto à Política de Mobilidade” e “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”), não foi possível adotar a ANOVA, uma vez que, para além de não ter sido garantido o requisito da homogeneidade, este teste perde robustez quando aplicado a amostras com tamanhos muito diferentes (a amostra referente aos “docentes CE” é bem mais pequena que as outras duas amostras). Nestas circunstâncias, tivemos de adotar outros testes que, de acordo com Laureano (2011), fossem robustos à igualdade de médias e, simultaneamente, não fossem exigentes quanto à igualdade das variâncias – os testes de *Welch* e de *Brown-Forsythe*.

Atendendo a que a ANOVA, assim como os testes *Welch* e de *Brown-Forsythe*, apenas acusam se existe, ou não, diferenças significativas entre os grupos a comparar, adotámos como teste *post hoc*, o teste de *Bonferroni* (Anderson, Sweeney & Williams, 2008), para apurar entre que grupos existem efetivamente diferenças significativas (Tabela 39).

**Tabela 39 –** Testes ANOVA, *Welch* e *Brown-Forsythe* para amostras independentes (Docentes do CE, Outros Docentes e Não Docentes) relativamente às variáveis latentes em estudo.

Variáveis Latentes	Sujeitos	N	Media	Desvio Padrão	ANOV A	Welch	Brown-Forsythe	p	Post-hoc
Adequabilidade da Política de Mobilidade	Docentes do CE	43	3,10	,59	11,316	-	-	,000	Docentes CE > Outros Docentes
	Outros Docentes	267	2,63	,69					Não Docentes > Outros Docentes
	Não Docentes	230	2,83	,69					
Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos	Docentes do CE	43	2,54	,61	1,707	-	-	,182	-
	Outros Docentes	267	2,34	,67					
	Não Docentes	230	2,37	,67					
Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional	Docentes do CE	43	4,33	,74	10,371	-	-	,000	Docentes CE > Outros Docentes
	Outros Docentes	267	3,68	,90					Docentes CE > Não Docentes
	Não Docentes	230	3,88	,97					Não Docentes > Outros Docentes
Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional	Docentes do CE	43	2,96	,72	7,787	-	-	,000	Docentes CE > Outros Docentes
	Outros Docentes	267	2,46	,84					Docentes CE > Não Docentes
	Não Docentes	230	2,41	,88					Outros Docentes > Não Docentes
Concordância quanto à Política de Mobilidade	Docentes do CE	43	4,76	,56	-	13,299	-	,000	Docentes CE > Outros Docentes
	Outros Docentes	267	4,39	,70					Docentes CE > Não Docentes
	Não Docentes	230	4,22	,91					Outros Docentes > Não Docentes
Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos	Docentes do CE	43	3,16	,65	-	4,856	-	,009	Outros Docentes > Não Docentes
	Outros Docentes	267	3,10	,80					
	Não Docentes	230	2,88	,93					
Concordância quanto à Coordenação pela DRRHAE	Docentes do CE	43	3,31	,87	7,602	-	-	,001	Docentes CE > Não Docentes
	Outros Docentes	267	3,14	,90					Outros Docentes > Não Docentes
	Não Docentes	230	2,87	,94					

Conforme a Tabela 39, não foram apuradas diferenças significativas entre os três grupos apenas no âmbito da variável latente “Adequabilidade da Política de Redução de Efetivos”. Relativamente à adequabilidade da política de mobilidade, e de acordo com o teste de *Bonferroni*, registámos a existência de diferenças significativas ( $F=11,316$ ;  $p=,000$ ) apenas entre: docentes do Conselho Executivo / outros docentes e não docentes / outros docentes. De acordo com as médias apuradas, os docentes do Conselho Executivo, apesar de considerarem esta política mais adequada que os restantes docentes, apenas assumiram uma posição que se situa entre o “razoavelmente adequado” e o “adequado”. Registámos, também, que o pessoal



não docente assinala uma maior adequabilidade desta política que os outros docentes, posicionando-se, no entanto, entre o “pouco adequado” e o “razoavelmente adequado”.

Quanto ao “Contributo da Política de Mobilidade no Desempenho Organizacional”, também foram registadas diferenças significativas ( $F=10,371$ ;  $p=,000$ ), onde os docentes do CE reconhecem que a política de mobilidade tem contribuído para o desenvolvimento organizacional de uma forma mais expressiva (entre “algum” e “bastante” contributo) que os restantes profissionais (entre “pouco” e “algum” contributo). No âmbito desta variável latente, também é significativa a diferença entre a perceção do pessoal não docente e os restantes docentes, onde os primeiros reconhecem que esta política tem contribuído mais para o desenvolvimento das escolas que os segundos.

No que diz respeito ao “Contributo da Política de Redução de Efetivos no Desempenho Organizacional”, para além do teste ANOVA acusar existência de diferenças significativas ( $F=7,787$ ;  $p=,000$ ) entre os grupos, constatámos que, entre “muito pouco” e “pouco”, os docentes do CE percecionam um maior contributo desta política para o desenvolvimento das organizações escolares, quando comparados com os restantes docentes e o pessoal não docente. O teste de *Bonferroni* também denunciou a existência de uma diferença significativa entre os outros docentes e os não docentes, onde os primeiros apresentam uma média ligeiramente superior em relação aos segundos.

Através dos testes *Welch* e *Brown-Forsythe*, os resultados apurados acusaram a existência de diferenças significativas entre os três grupos ao nível da variável “Concordância quanto à Política de Mobilidade” (teste *Welch*=13,299, com  $p=,000$ ; teste *Brown-Forsythe*=11,355, com  $p=,000$ ). Apesar de todos os grupos manifestarem um nível de concordância entre o “não concordo nem discordo” e o “concordo em parte”, a classe docente assume uma posição mais favorável em relação ao pessoal não docente.

No que concerne à variável “Concordância quanto à Política de Redução de Efetivos”, mediante a aplicação dos testes *Welch* e *Brown-Forsythe* (teste *Welch*=4,856, com  $p=,009$ ; teste *Brown-Forsythe*=5,831, com  $p=,003$ ), seguida do teste de *Bonferroni*, verificámos que só foi possível apurar diferenças significativas entre os outros docentes e os não docentes, onde os primeiros (apesar de se posicionarem entre o “Discordo em parte” e o “Não concordo nem discordo”) manifestaram uma maior concordância quando comparados com os segundos.

Finalmente, e com base no teste ANOVA ( $F=7,602$ ;  $p=,001$ ), voltámos a apurar diferenças significativas ao nível da variável “Concordância quanto à Coordenação pela

DRRHAE). Porém, mediante a aplicação do teste de *Bonferroni*, só foi possível registar significado estatístico entre os dois grupos da classe docente (docentes CE e outros docentes) e os não docentes, onde os primeiros (apesar de manifestarem um nível de concordância que se situa entre o “Discordo em parte” e o “Não concordo nem discordo”) assumiram um valor médio de concordância superior aos segundos.

#### **4. Resultado da aplicação das entrevistas**

##### **4.1 Análise de Conteúdo**

A análise de conteúdo compreende o conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2010).

Trata-se de uma metodologia de análise adequada para descrever e interpretar os dados contidos em texto ou documentos (Moraes, 1999) e portanto passível de ser utilizada na análise de entrevistas. Para o efeito, pressupõe diversas atividades. Assim, depois de realizadas, as entrevistas foram objeto de transcrição de registo audio para texto (Anexos 10 e 11). Procedemos seguidamente a várias leituras atentas, de modo a darmos início ao processo de categorização<sup>55</sup>. A categorização permite a passagem de dados em estudo “bruto” para dados organizados (em classes ou categorias). As categorias são rubricas, com um título genérico, que reúnem diversas unidades de registo<sup>56</sup> que com características comuns (podem desdobrar-se em subcategorias). Esta fase deve ser entendida como um processo de redução de dados (onde as categorias sintetizam uma ou mais mensagens), destacando os aspectos mais importantes para o estudo em causa (Bardin, 2010).

Alicerçados nesta metodologia de análise e nos conceitos supra mencionados procedemos à construção das tabelas onde se encontram identificadas as categorias e subcategorias

---

<sup>55</sup> Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2010).

<sup>56</sup> *Segmento mínimo de conteúdo que se considera necessário para poder proceder à análise, colocando-o numa dada categoria* (Carmo e Ferreira, 1998:257).

(Anexos 12 e 13). Para ilustrar cada uma das subcategorias, recorreremos a excertos do discurso (que funcionam como indicadores), retirados dos textos, decorrentes das transcrições efetuadas às entrevistas, de modo a possibilitar a interpretação dos resultados obtidos e a extrair as inferências necessárias à discussão dos resultados.

## **5. Discussão de resultados**

Feita a análise aos dados recolhidos tendo por base todo um quadro empírico construído com recurso ao inquérito por questionário e à entrevista, procederemos, através de um exercício de reflexão e num processo de articulação com o quadro conceptual à discussão dos resultados, extraíndo a informação que conduza às respostas às questões suscitadas na presente investigação, confirmando ou infirmando as hipóteses formuladas.

Aquando da análise conceptual referimos ter constituído nossa opção o estudo às políticas de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos. A opção pelo estudo destas políticas teve subjacente todo o contexto de reforma que tem marcado o setor público desde os anos 80 do século passado, um pouco por todo o mundo, sendo que em Portugal o processo de reforma só se fez notar com maior impacto na última década. Verificou-se na parte conceptual, deste estudo, que a política de mobilidade é complementar à política de redução de efetivos na medida em que estando os serviços da Administração Pública impedidos de aumentar os seus efetivos o recurso à mobilidade configura uma alternativa de suprimento às necessidades de recursos humanos nas organizações. O imperativo destas políticas conduziu à assunção por parte do Estado, de um novo papel mais delimitado nas suas funções e focado na redução do seu tamanho face ao crescimento exponencial a que foi sujeito, ao longo do século XX. Esta medida conduziu à aproximação a um novo paradigma de gestão pública<sup>57</sup>. Importa ainda realçar a especial relevância que estas políticas têm assumido na agenda política nos últimos anos. Acresce que a opção pelo estudo destas políticas recai ainda no facto de observarmos que as mesmas também assumem relevância no setor privado. Tivemos oportunidade de referenciar, na parte teórica deste estudo, autores como Emery & Giaunque, que defendem que atualmente o setor privado e o setor público confrontam-se com os mesmos problemas, adoptando medidas semelhantes para a sua solução, designadamente ao nível do

---

<sup>57</sup> Vide item 1 do Capítulo I da Parte Conceptual deste estudo

redimensionamento e reestruturação dos seus serviços e na agilização de mecanismos de mobilidade, para os seus trabalhadores.

Constitui também fundamento para a opção pelo estudo destas políticas o resultado da investigação feita às medidas incetadas pelos países da OCDE, no âmbito dos movimentos de reforma ao setor da Administração Pública e que conferem a relevância que essas políticas assumem no contexto das reformas implementadas. Casos como os da França, Itália, Espanha e Suíça, constituem exemplos de Países que à semelhança de Portugal introduziram práticas “manageriais” inspirados na doutrina do NPM e com isso esperam incrementar a qualidade dos serviços e fazer melhor uso dos recursos humanos e financeiros (OCDE, 2008). Por exemplo no que concerne à política de mobilidade, a Finlândia implementou, no âmbito do Programa de regionalização, um procedimento de redistribuição dos trabalhadores, por diversas áreas do País e que deverá estar concluído até 2015. Isto implica movimentar cerca de 10% das funções do Estado para fora da Capital. A intenção é criar novos centros em várias áreas da Região, por forma a disponibilizar serviços solicitados pela população. Também a Espanha no âmbito do seu processo de reforma da Administração Pública, contemplou no Estatuto do Trabalhador Público (EBEP), aprovado em 2007, mecanismos que pretendem facilitar a mobilidade dos trabalhadores de forma transversal aos três níveis de Governação existente naquele País (Central, Regional e Local).

Afigurou-se assim, ao investigador, ser pertinente o estudo destas duas políticas, tornando-o mais enriquecedor através da recolha, junto da comunidade docente e não docente e órgãos de gestão, das suas perceções e opiniões sobre as mesmas. Para o efeito, optamos pela aplicação de um inquérito apurando-se assim as perceções dos sujeitos face às questões da mobilidade e da redução de efetivos, entre os trabalhadores não docentes. Verificamos que, apesar deste instrumento, na sua globalidade, apresentar, de acordo com Pereira e Patrício (2013), uma boa consistência interna (Tabela 34), as variáveis latentes que o integram exibiram valores de *Alfa de Cronbach* que se distribuíram entre .520 e .789, ou seja, como defendem os referidos autores, valores que se situam entre o fraco e o bom.

Perante estes resultados, que exigem alguma prudência no uso deste instrumento, a inconsistência do valor, segundo Hill e Hill (2005), pode ficar a dever-se a um erro amostral, muitas vezes motivado pelas características não-estáveis dos sujeitos (como, por exemplo, a ansiedade, bem estar, fadiga, motivação, etc.). A reforçar esta perspetiva, a natureza das

variáveis latentes, cujo conteúdo decorre da legislação vigente, e o contexto de crise e instabilidade no emprego que atualmente se vive, talvez justifiquem aquilo a que Hill & Hill (2005), designa por erros de medição. Em sintonia com esta perspetiva, diversos autores (Baron, 1996; Dilchert, Ones, Visweswaran & Deller, 2006; Meade, 2004) alegam que as expetativas positivas e negativas dos sujeitos em relação ao contexto, a perceção de desejabilidade que assumem e as eventuais consequências da resposta a cada item podem afetar a consistência dos resultados apurados.

Depois de apuradas e melhoradas as propriedades psicométricas do questionário, decidimos averiguar a confirmação das hipóteses previamente formuladas no âmbito deste estudo.

Relativamente à hipótese  $H_1$  (quanto mais adequada é a mobilidade de trabalhadores maior é o contributo para a melhoria do desempenho organizacional das escolas dos 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário), conforme a Tabela 36, ao apurarmos uma correlação positiva e significativa entre as duas variáveis latentes envolvidas ( $r=.380$ ;  $p<.01$ ), confirmamos a referida conjectura. Com efeito, este resultado vai ao encontro da análise efetuada ao processo de reforma na Administração Pública, implementado na última década, em Portugal, onde verificamos que as políticas de mobilidade assumiram particular relevância tendo sido mesmo sinalizada por Melchor (2008) como um dos pilares em que a mesma assentou, na perspectiva de uma política que proporcionasse um melhor uso da distribuição dos recursos humanos e de uma nova redefinição de requisitos de mobilidade. A corroborar esta política assinala-se a medida inscrita no eixo: “Revisão e reforço dos instrumentos de gestão de recursos humanos das Administrações Públicas” vertida no Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015), a qual corresponde precisamente a agilização dos mecanismos de mobilidade geral e geográfica através da introdução de regras que facilitem e incentivem movimentações entre serviços da administração, com vista a uma maior agilização de procedimentos e à promoção da flexibilidade interna. Também o referimos que, semelhante medida, se encontra plasmada no Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), a qual vai no sentido de favorecer a mobilidade dos trabalhadores e ainda de favorecer a mobilidade entre o setor público e setor privado.

No âmbito das entrevistas realizadas e para reforçar o resultado desta hipótese está a posição manifestada pelo Entrevistado 2 (E2) o qual, acerca da política de mobilidade em prática nas organizações escolares na RAM, refere:

“(…)Em relação às mobilidades obviamente que é uma forma de responder às necessidades do sistema e julgo que este ano foi dado um salto qualitativo muito substancial a nível das mobilidades, pois até o ano passado todas as mobilidades de trabalhadores não docentes tinham de ser sujeitas a autorização prévia da SRPF e agora há a possibilidade de centrar na Secretaria desde que observados um conjunto de requisitos (…)”

Ressalta ainda, o E2, neste âmbito, como os instrumentos de mobilidade conferem uma solução para as necessidades de recursos humanos não docentes nas escolas:

“(…) isso traduz-se numa política reestruturação ao nível do pessoal não docente, em que procuramos através dos mecanismos de mobilidade e de afetação darmos respostas às necessidades educativas com as escolas.” Vincando esta ideia, o E2 acrescenta: “(…) a DRRHAE procura alocar recursos, recorrendo à mobilidade pois dá uma resposta mais estável.”

Em contraponto já o Entrevistado 1 (E1) não partilha de uma posição de adequabilidade das atuais políticas de mobilidade nos serviços da administração pública, não corroborando assim o resultado desta hipótese, manifestando a sua posição nos seguintes termos:

(…) piorou com este Governo e com toda a legislação que tem saído. A mobilidade funcionava muito melhor no tempo em que a mesma se regia por princípios que já se encontravam vigentes há décadas que vinham do anterior regime, mas que eram muito claros (…). Reforça ainda o E1, essa desadequabilidade, através de uma comparação com os instrumentos de mobilidade, vigentes na legislação antecedente, com o seguinte discurso: “O que está na lei não corresponde às necessidades do País e a sua aplicação no que respeita à mobilidade piorou muito comparativamente aos instrumentos clássicos de transferência, destacamento, requisição (…)”

Verificamos assim, tratar-se de uma matéria que no âmbito das duas entrevistas realizadas resultou em diferentes posições e distintos pontos de vista.

Em coerência com a perspetiva anterior, confirma-se a hipótese  $H_2$  ( $r=.417$ ;  $p<.01$ ), ou seja, quanto mais adequada é a redução de efetivos maior é o contributo para a melhoria do desempenho organizacional das escolas dos 2º e 3.º ciclos e ensino secundário (Tabela 36).

Também a este propósito o enquadramento teórico confirma como eixo de atuação da Administração Pública, em Portugal, a “Reorganização e Redimensionamento da Administração Pública”, conferindo como medida, inscrita no XIX Programa de Governo, uma rigorosa gestão de entradas e saídas na Administração Pública, através de uma política restritiva e sujeita a rigoroso controlo e redução de efetivos. A adequabilidade da política de redução de efetivos como contributo para a melhoria do desempenho organizacional é

reforçada pela voz de autores como Carapeto e Fonseca (2006), cuja abordagem, no corpo teórico deste estudo, aponta para a mudança de paradigma, através de novas formas de governação, traduzida em políticas a adoptar relativas ao número de trabalhadores, numa optica de racionalização e optimização dos recursos humanos na senda de uma Administração que faça mais, utilizando menos recursos e pautando a sua atuação por padrões de maior qualidade.

A este propósito note-se que, no âmbito das organizações escolares públicas da RAM, o E2 deixa transparecer que a política de redução de efetivos, é implementada, não perdendo de vista o desempenho das organizações. Assim e para superar os condicionalismos inerentes à mesma “ (...) uma vez que não temos aberto procedimentos concursais (...)” a alternativa passa por otimizar os recursos existentes, conforme refere: “(...) Procuramos numa perspetiva de otimização, não só com as escolas mas também com os Serviços, não aumentar os recursos, mas rentabilizar os já existentes (...)” Isto leva-nos a concluir que nesta prática estão implícitos os princípios da nova gestão pública, preconizadores da optimização, racionalização e rentabilização dos recursos, mas sem descurar aqueles que são os fins das organizações.

Quanto à hipótese  $H_3$  (a comunidade não docente considera que a política de mobilidade de trabalhadores é significativamente mais adequada, quando esta opinião é comparada com a dos órgãos de gestão e comunidade docente), apesar de, através do teste ANOVA (Tabela 39), apurarmos diferenças significativas ( $F=11,316$ ;  $p=.000$ ) entre os 3 grupos profissionais, registámos que apenas o pessoal não docente perceciona maior adequabilidade desta política do que o pessoal docente (excluindo os docentes do conselho executivo). Face a estes resultados, apenas podemos afirmar que a hipótese se confirmou parcialmente. Isto é, o destaque na relevância da adequabilidade da política de mobilidade, por parte dos trabalhadores não docentes, só assume significado estatístico comparado com os trabalhadores docentes e não com os docentes do CE. Isto significa que trabalhadores não docentes e docentes do CE percecionam de forma semelhante a adequabilidade da política de mobilidade, distanciando-se essa posição em relação aos outros docentes. A corroborar este resultado existe o facto de estarem em causa políticas de mobilidade apenas aplicáveis aos trabalhadores não docentes, conforme aclarado no corpo teórico, no item destinado à mobilidade de trabalhadores e por conseguinte existir uma maior identidade do tema a este grupo profissional quando comparado com os trabalhadores docentes. Já em relação aos docentes do CE, apesar de integrarem a carreira docente, não lhes sendo igualmente aplicável

estas políticas, por força das responsabilidades de administração e gestão na área dos recursos humanos não docentes, exercidas no seio das respectivas organizações escolares e destacadas no capítulo organizações escolares, percecionam com semelhante sensibilidade tais políticas.

Em relação à hipótese  $H_4$ , e conforme a Tabela 39, podemos confirmar que, efetivamente, não existem diferenças significativas entre pontos de vista assumidos pelos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente relativamente à adequabilidade da política de redução de efetivos ( $F=1,707$ ;  $p=.182$ ). Isto é os resultados demonstram a inexistência de diferenças significativas entre os três grupos alvo de estudo. A corroborar tal resultado recorde-se o que no campo teórico foi referenciado sobre esta matéria, no item reservado à política de redução de efetivos. Trata-se neste caso de uma questão transversal a todos os trabalhadores da Administração Pública independentemente da carreira que integram. Embora o foco do presente estudo recaia efetivamente nos trabalhadores não docentes, a política de redução de efetivos envolve todos os trabalhadores de forma indiscriminada, despertando, face à natureza e impacto que o tema reveste, uma atenção generalizada, o que explica a homogeneidade de posição entre os três grupos.

De acordo com os resultados apresentados na Tabela 39, apenas poderemos confirmar parcialmente a hipótese  $H_5$  (a comunidade não docente considera que a política de mobilidade de trabalhadores contribui, de uma forma mais expressiva e significativa, para a melhoria do desempenho organizacional das escolas), atendendo a que o grupo Não Docente só assinala um contributo mais acentuado quando comparado com os docentes que não integram o Conselho Executivo. A corroborar este resultado replicam-se os mesmos fundamentos apresentados para os resultados apurados na  $H_3$ . Mas aplicado à variável contributo das políticas de mobilidade. De facto, e em coerência com os resultados apurados para a  $H_3$  também na presente hipótese existe mais proximidade de posição relativamente ao contributo das políticas de mobilidade para a melhoria do desempenho organizacional das escolas, entre trabalhadores não docentes e docentes que integram o CE, comparativamente aos restantes docentes.

No que concerne ao contributo da política de redução de efetivos no desempenho organizacional, não se confirma a hipótese  $H_6$  (não existem diferenças significativas entre pontos de vista assumidos pelos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente relativamente ao contributo da política de redução de efetivos na melhoria do desempenho organizacional), uma vez que, conforme os resultados apurados (Tabela 39) mediante a



aplicação do teste ANOVA ( $F=7,787$ ;  $p=.000$ ), registámos diferenças entre os grupos com significado estatístico. Aqui os resultados apontam para uma perceção do contributo das políticas de redução de efetivos para a organização, mais destacada, nos docentes do CE comparativamente aos restantes docentes e não docentes, embora situada no “pouco” no que concerne à escala de medida. Não obstante tal evidência, este resultado vai em sentido distinto ao resultado que permitiu confirmar a hipótese  $H_4$  (adequabilidade da política de redução de efetivos), onde se apurou inexistir diferenças significativas entre os 3 grupos sujeitos ao estudo. Esta heterogeneidade corrobora a ideia de que nada é exato nas organizações de um modo geral, e de um modo particular, nas organizações escolares. Aquando do estudo às organizações escolares, autores como Canário (1990), reconhecem a escola como sendo uma organização dotada de especificidades, dinâmicas e entidades próprias, o que faz dela um campo vasto de investigação individual e próprio, logo distintas entre si. A reforçar ainda mais esta imagem das organizações escolares recorde-se Guerra (2002). Para este autor a escola é um local onde existem diferentes valores, expectativas e conflitos. Assim sendo e partindo desta conceção de escola, enquanto *construto social*, não será espetável que, na mesma, não obstante tratar-se da medição de variáveis inseridas numa mesma temática (redução de efetivos), mas em causa diferentes variáveis, (na  $H_4$  a adequabilidade e na  $H_6$  o contributo) se apurem resultados em sentido idêntico.

Mediante os resultados apurados com a aplicação dos testes *Welch* e *Brown-Forsythe* (teste *Welch*=13,299, com  $p=.000$ ; teste *Brown-Forsythe*=11,355, com  $p=.000$ ), seguidos do teste *Bonferroni*, (Tabela 39), foi possível confirmar a hipótese  $H_{7.1}$  (existem diferenças relevantes entre os níveis de concordância dos órgãos de gestão, da comunidade docente e não docente relativamente às políticas de mobilidade de trabalhadores),

Nestes resultados apurou-se que todos os grupos manifestaram um nível de concordância entre o “não concordo nem discordo” e o “concordo em parte”, contudo a classe docente assume uma posição mais favorável em relação ao pessoal não docente, que assume uma posição mais neutral. Esta ausência de concordância plena por parte do pessoal não docente relativamente às políticas de mobilidade encontra-se corroborada por aquela que foi a reação generalizada (por parte dos trabalhadores a quem elas se aplicam) às novas políticas implementadas no âmbito do processo de reforma da Administração Pública. Com efeito tivemos oportunidade de referir no corpo teórico deste estudo (Capítulo I) que a introdução de mudanças no setor público configura sempre uma realidade susceptível de

polémica e controversia, tanto mais se interferirem com os seus interesses pessoais e profissionais (Melchor, 2008).

A aplicação dos testes *Welch*, *Brown-Forsythe* e *Bonferroni*, ao proporcionarem os resultados expressos na Tabela 39 (teste *Welch*=4,856, com  $p=.009$ ; teste *Brown-Forsythe*=5,831, com  $p=.003$ ), permitiu confirmar parcialmente a hipótese  $H_{7.2}$  (existem diferenças relevantes entre os níveis de concordância dos órgãos de gestão, da comunidade docente e não docente relativamente às políticas de redução de efetivos), atendendo a que só foi possível registar diferenças significativas entre os docentes que não exercem funções no Conselho Executivo e o pessoal não docente. Note-se que as diferenças nos resultados situam-se, à semelhança da  $H_{7.1}$ , entre duas posições seguidas na escala de medida, uma mais neutral (“não concordo nem discordo”) e outra de posição mais discordante (“discordo em parte”), não se observando posições extremas de discordância ou concordância. Este resultado reflete todo o contexto em que esta matéria se encontra inserida. Conforme analisado no Capítulo III deste estudo, há, por um lado, o reconhecimento da necessidade de reduzir o número de efetivos no setor público, face aos constrangimentos económico-financeiros do País, tendo o Governo tomado diversas iniciativas nesse sentido, com maior evidência a partir de 2010 e subsequentemente na sequência do Memorando da Troika (2011), para o Governo da República, e em 2012, através do PAEF-RAM, para a Região. Por outro lado dada a sensibilidade da matéria, envolvendo a política de emprego e a estabilidade profissional, são mais as vozes discordantes do que concordantes com esta política. No sentido de corroborar esta discordância destaque-se a posição do E1: “(...) devido à situação económica-financeira que o País atravessa fomos obrigados a cumprir (...) Esta política é uma política que não nos satisfaz plenamente, porque está muito condicionada pelo PAEF. Nós por força do PAEF perdemos uma serie de diplomas, direitos e regalias e não só devido ao PAEF, também em resultado das medidas tomadas a nível nacional (...) sendo uma política que nos é imposta pela Europa e pelo Estado português (...)”.

Também a este propósito o E2 revela apreensão relativamente a esta política referindo: “Nós temos em cima da mesa um Plano de Ajustamento Económico e Financeiro com determinados objetivos que foram assumidos pelo Governo Regional da Madeira (...) Obviamente que isto obriga a uma reflexão sobre o número de trabalhadores no sistema, pois continuam a haver aposentações e não temos aberto procedimentos concursais (...)”. Destaca ainda que uma das carências mais evidentes, resultantes da política de redução de efetivos, encontra-se, ao nível dos trabalhadores não docentes, especificamente na carreira dos assistentes operacionais: “(...) Julgo que neste momento a grande problemática está na resposta dos assistentes operacionais (...)” e

referindo-se ao seu impacto declara: “Naturalmente que qualquer política de redução de efetivos tem impacto nas organizações escolares (...)”.

Finalmente, quanto à hipótese  $H_8$  (é expressiva a diferença entre os níveis de concordância dos órgãos de gestão, da comunidade docente e não docente relativamente à forma como a administração educativa coordena as políticas de mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos: nas fases de implementação, acompanhamento e monitorização), os resultados dos testes estatísticos adotados ( $F=7,602$ ;  $p=.001$ ), conforme a Tabela 39, confirmam parcialmente a referida suposição, uma vez que só foi possível registar diferenças significativas nas seguintes situações: entre docentes CE e não docentes e entre outros docentes e não docentes. Voltamos a verificar que apesar da existência de diferentes níveis de concordância entre os grupos, os mesmos não assumem significado estatístico entre todos eles, o que permite concluir pela confirmação parcial da hipótese. Esta inexistência de diferenças significativas, à semelhança do verificado em hipóteses anteriores, reflete a tendência de resposta entre dois itens da escala demasiado próximas, revelando posições muito semelhantes, que oscilam entre, o “Discordo em parte” e o “Não concordo nem discordo”. Este resultado relativo à forma como a DRRHAE coordena as políticas de mobilidade e redução de efetivos acaba por ser coerente com as posições evidenciadas nas hipóteses anteriores, pelos 3 grupos alvo de estudo, pois de acordo com o constante no Capítulo III e concretamente nos itens “A política de mobilidade e redução de efetivos no contexto da Administração Pública Regional da Madeira” e “A política de mobilidade e redução de efetivos nas escolas públicas básicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM”, evidenciamos a inexistência de diferenças substanciais entre aquilo que são as políticas definidas para estas áreas entre a Administração central, regional e as escolas. Com efeito a DRRHAE limita-se a aplicar aquilo que se encontra regulamentado a nível nacional e que se aplica por conseguinte à Administração Pública regional em geral e em particular às escolas.

Sobre o condicionalismo que impede a RAM neste momento de dispor de forma distinta estas políticas o E1 assinala a sua posição nos seguintes termos: “(...)Não somos totalmente livres para fazer aquilo que queremos mas aquilo que podemos, face aos condicionalismos legais e orçamentais que assim nos obrigam (...)”. Acerca das políticas de mobilidade e redução de efetivos refere: “(...) são obrigatórias por força da situação financeira que o País e a Região vivem, mas por outro entendo que são negativas(...)”.

Importa ainda assinalar a posição do E2, que aponta fragilidades ao processo de mobilidade que se refletem no processo de implementação do mesmo, junto das escolas: “(...)Nós estamos a assistir, por motivo de transparência e controlo da despesa pública a um sem fim de procedimentos para conseguir algo tão simples como uma mobilidade (...)As respostas têm de ser imediatas. Os recursos terão de ser os necessários para satisfazer as necessidades.” O E1 aponta as opções que têm constituído a solução encontrada para fazer face aos constrangimentos criados pela política de redução de efetivos, nas escolas, a qual vai numa linha da defesa dos princípios da optimização e racionalização de efetivos, flexibilização dos conteúdos funcionais, mobilidade funcional e geográfica e colaboração interorganizacional. Note-se que, estes constituem alguns dos princípios defendidos para a nova gestão pública, assinalados por autores (Bilhim, 2000; Boyne, Jenkins & Poole, 1999; Brown, 2004; Carapeto e Fonseca, 2006, entre outros) que refletem os novos paradigmas da governação no setor público. Sobre essas práticas o E2 pronuncia-se nos seguintes termos: “Também tem de haver uma lógica de polivalência. Existem situações em que por vezes o trabalhador diz que determinada tarefa não está adentro do seu conteúdo funcional. Portanto isto passa por fazer um trabalho junto dos trabalhadores pois tal situação é impensável (...)”; “Há que apostar em profissionais cada vez mais empenhados e cada vez mais conscientes. A questão é complexa, porque agora existem novos paradigmas na gestão (...)”; “O que temos feito é numa perspetiva de diminuição de rede escolar e com isso temos alocado os recursos de maneira a suprir as necessidades (...)”; “Há outras opções que articulamos com o Instituto de Emprego da Madeira, através de Programas Ocupacionais e Estágios Profissionais, que também nos tem ajudado a colmatar algumas necessidades. Essas colocações têm um carácter rotativo e articulamos com o IEM de forma a que as colocações ocorram pelo período do ano letivo (...)”

Realce-se assim como também os princípios da nova gestão pública se encontram patentes nas organizações escolares na RAM, conferindo aquilo que foi abordado sobre esta realidade no Capítulo I deste estudo.

Em síntese e no que concerne à adequabilidade das políticas de mobilidade em prática nas escolas objeto de estudo, conclui-se que os trabalhadores não docentes consideram-na mais adequada comparativamente aos trabalhadores docentes. Já quando comparado com os órgãos de gestão essas diferenças não são significativas. Note-se que o facto dos trabalhadores não docentes considerarem esta política mais adequada, não significa que estão em total e absoluto acordo com as mesmas pois os resultados apontam em termos de escala no sentido do “adequado”.

Apurou-se ainda que no que concerne à adequabilidade da política de redução de efetivos tanto os órgãos de gestão, como trabalhadores docentes como não docentes são unânimes em considerá-las “pouco” ou “razoavelmente adequadas”. Esta é a perceção retirada dos sujeitos da investigação sobre uma política que se tem traduzido anualmente na redução dos seus efetivos sem ocorrer em simultâneo qualquer recrutamento.

Quanto ao contributo das políticas de mobilidade e de redução de efetivos para a melhoria do desempenho, existem diferentes pontos de vista entre os três grupos. Destaque-se que os órgãos de gestão consideram que as políticas de mobilidade dão entre “algum” e “bastante” contributo enquanto os trabalhadores docentes e não docentes já consideram que esse contributo traduz-se em “pouco” ou “algum”. No respeitante às políticas de redução de efetivos os resultados apontam para os 3 grupos, níveis baixos equivalentes a “pouco”.

Apuramos ainda, que no que concerne à concordância com as políticas de mobilidade e redução de efetivos, existem níveis diferentes de concordância entre os 3 grupos contudo nunca demonstrando concordância em absoluto. Com efeito as posições são no sentido ou de não terem opinião formada (“não concordo nem discordo”) ou de apenas concordarem em parte.

O mesmo sucede relativamente às perceções que os sujeitos da investigação têm relativamente à forma como a DRRHAE coordena estas políticas com as escolas. Confirma-se a existência de diferentes níveis de concordância, contudo ou são no sentido de não manifestar opinião (“não concordo nem discordo”) ou de discordância parcial.



## **Capítulo V: Conclusões**

Através deste trabalho foi nosso propósito conhecer o que pensam os órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário da RAM, sobre as políticas de gestão de recursos humanos não docentes, no âmbito da mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos na Administração Pública e assim compreender como percecionam essas políticas.

A mobilidade constitui um instrumento de gestão de recursos humanos que permite ao trabalhador uma mudança geográfica ou funcional, implicando assim, sempre, uma alteração da sua situação original. Trata-se de um instrumento cujas políticas públicas assumiram particular destaque num contexto de profunda reforma da Administração Pública, em Portugal nos últimos 10 anos. Este instrumento que, ao mesmo tempo que permite a mobilidade também possibilita a qualificação do trabalhador, ganhou especial relevância no âmbito da reforma da Administração Pública, quando esta se viu espartilhada num quadro de fortes restrições à admissão de novos efetivos, face aos constrangimentos económico-financeiros do País. Com efeito, e face aos condicionalismos impostos pelas circunstâncias económico-financeiras, o recurso à mobilidade surge como tábua de salvação para o suprimento das necessidades de recursos humanos, evitando-se assim o recurso ao recrutamento de novos efetivos. Assim sendo flexibilizaram-se os instrumentos de forma a incrementar o recurso a estes novos mecanismos de dotação de trabalhadores na administração pública, viabilizando inclusive a mobilidade de trabalhadores entre o setor privado e o setor público e vice-versa.

Já a política de redução de efetivos, que como vimos encontra na mobilidade uma alternativa de solução para os constrangimentos dela decorrentes, apesar de já constituir intenção do VIII Governo Constitucional (1981-1983), a contenção do aumento de efetivos na função pública, procedendo à racionalização dos existentes, nunca foram tomadas iniciativas de fundo ao longo dos sucessivos governos constitucionais, que permitisse travar esse crescimento. De facto, só em 2011, por imposição da Troika e no âmbito do cumprimento do Memorando de Entendimento, celebrado com o Governo da República, medidas mais drásticas são tomadas congelando efetivamente as admissões, com exceção de situações

devidamente fundamentadas. A par dessa política de não recrutamento, a política de redução de efetivos decorrente da implementação do MoU traz outras implicações. Ou seja anualmente o Governo da República está comprometido à redução de 2% dos seus efetivos, sendo esse compromisso também assumido na RAM, por intermédio do PAEF-RAM, o que, para garantir esse cumprimento poderá não bastar, não recrutar, como carecer ainda adotar outros mecanismos de redução de efetivos.

Confirmamos, no âmbito do trabalho empírico, que é convicção dos órgãos de gestão comunidade docente e não docente das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM que quanto maior for a adequabilidade das políticas de mobilidade dos trabalhadores, maior será o contributo para a melhoria do desempenho organizacional das escolas. Daqui se retira uma consensualidade de perceções no sentido de reconhecer a importância de uma adequada política de mobilidade como factor potenciador do incremento do desempenho ao nível organizacional, não só como recurso para o suprimento das necessidades de pessoal como também instrumento qualificante, na medida em que permite ao trabalhador exercer outras funções de natureza e complexidade distinta e ou de nível superior.

Verificamos a este propósito que as posições emanadas pelos E1 e E2 não são semelhantes. O E1, como vimos, assume uma posição mais crítica em relação à adequabilidade, reclamando maior autonomia que torne possível uma verdadeira adequação das políticas à realidade regional, políticas essas que nos são impostas pelo Governo da República. Já o E2, não assume uma posição tão crítica. Conclui-se efetivamente que a RAM em face dos condicionalismos impostos pelo PAEF-RAM, está fortemente limitada ao exercício da sua plena autonomia, o que a impede de criar as suas próprias políticas tal como acontecia no período que antecedeu o PAEF-RAM, autonomia essa que se encontra consagrada pelo Estatuto Político –Administrativo. Reconhecemos também a existência de constrangimentos económico-financeiros que impedem a viabilização de políticas que acarretem mais despesa, contudo deverão ser incetados esforços no sentido de recuperar essa dignidade autonómica devolvendo-nos a capacidade de olhar para a nossa realidade, identificando e diagnosticando as práticas que se desenvolvem nas organizações escolares, para a partir daí construir as políticas que vão de encontro àquelas que são verdadeiramente as nossas necessidades.



Em síntese, verifica-se em resultado do estudo efetuado que as perceções formadas pelos sujeitos de investigação relativamente às políticas de mobilidade e redução de efetivos são tendencialmente negativas. Embora se extraia a convicção de que uma adequada política de mobilidade e de redução de efetivos contribui para a melhoria do desempenho da escola, não podemos concluir das perceções apuradas que as políticas de mobilidade e redução de efetivos, neste momento em prática, sejam efetivamente as mais adequadas, do ponto de vista dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente, na resposta a um melhor desempenho da organização. Vimos por altura do estudo teórico o quanto são relevantes estas políticas no contexto da reforma da Administração Pública.

Por um lado a política de mobilidade pode ser vista como instrumento potencialmente qualificante, estimulante e motivador, na medida em que permite mobilidade para diferentes carreiras e categorias, podendo significar oportunidades de valorização profissional e remuneratória, por outro lado face aos condicionalismos económicos e financeiros a que o país e a Região têm estado particularmente expostos, nos últimos anos, não tem permitido essa efetiva dimensão qualificante.

Timidamente e a partir de janeiro de 2014, e por intermédio da LOE para 2014, começaram a entreabrir-se as portas no sentido de possibilitar as valorizações remuneratórias, em resultado dos mecanismos de mobilidade intercarreiras e intercategorias, mas isso não basta. Será necessário garantir uma efetiva e sustentável consolidação orçamental que permita aos poucos reerguer o processo. Destarte, a mobilidade não pode continuar a ser resposta para o suprimimento de necessidades permanentes dos serviços até porque não se consolidam em todas as situações, não configurando, nesses casos, a necessária estabilidade do posto de trabalho e do trabalhador.

No respeitante à política de redução de efetivos, a carga negativa associada à mesma é notória. Não se trata apenas de uma política de restrição de novas admissões mas de redução efetiva. Entre dezembro de 2011 e março de 2014, a Administração central perdeu 40 674 efetivos enquanto que na RAM a Administração regional diminuiu o seu número de trabalhadores em igual período, o correspondente a 927 trabalhadores. Para suprir estas saídas e no que concerne às escolas, a solução tem passado por uma política de optimização e racionalização dos recursos humanos, aliado ao recurso à mobilidade e ainda à colocação de trabalhadores ao abrigo de Programas Ocupacionais do Instituto de Emprego da Madeira.

Constata-se então a existência de necessidades permanentes, sendo as mesmas superadas contudo anualmente com recurso a precárias soluções, que não conferem a necessária e adequada estabilidade, do corpo não docente, nas escolas.

Tendo presente aquelas que foram as percepções da comunidade docente e não docente e órgãos de gestão acerca da adequabilidade, contributo e concordância, sobre as políticas de mobilidade e redução de efetivos, chegamos à conclusão que as mesmas não refletem níveis de satisfação relevantes, que nos permitam concluir que através das mesmas a melhoria contínua do desempenho da organização escolar esteja a acontecer. Se esse testemunho nos chega de quem integra a organização escolar e que assim de perto percebe estas políticas, então um exercício de reflexão deverá ser feito. Mas este sentimento não se limita apenas a quem integra a escola, vimos através das entrevistas realizadas, as posições de desagrado e apreensão acerca destas políticas, manifestado pelos entrevistados. Em face de todo este quadro parece-nos evidente a necessidade de repensar estas práticas e políticas à luz daquela que é a nossa realidade regional, reafirmando e reconhecendo uma identidade própria a cada organização escolar. Parece-nos existir um distanciamento muito grande entre quem define as políticas e a quem se aplicam. Há que estreitar esse espaço e por em marcha aquilo que consagra o Estatuto Político – Administrativo da RAM (art.º 11.º) “(...)a intervenção pública faz-se preferencialmente pelo nível da administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir”. Consagra ainda aquele Estatuto que “(...) Administração pública regional rege-se pelos princípios da descentralização e da desconcentração de serviços e visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”

Por outro lado a RAM vem conquistando, desde o início do seu processo autonómico, cada vez mais áreas de intervenção, afirmando as suas especificidades e particularidades o que no campo da educação (concretamente com afinidade ao tema em estudo) se revelou um caminho evolutivo marcante, refletido em produção legislativa no domínio da autonomia, administração e gestão das escolas e no regime jurídico do pessoal não docente, devendo prosseguir esse caminho, sem descurar outras alternativas de cooperação interorganizacional, retomando o processo de transferência de competências em matéria de educação para as autarquias, ponderando as mais valias para as organizações escolares na busca de sinergias ao nível, por exemplo, dos recursos humanos não docentes.

Em síntese parece-nos estarem reunidas condições para apostar numa efetiva política regional nesta área em particular.

Relativamente às limitações sentidas, elas prendem-se essencialmente com o tempo e a capacidade de geri-lo de maneira a não comprometer a própria investigação e ao mesmo tempo conciliar os compromissos profissionais e familiares. Outra limitação sentida refere-se com as respostas ao questionário, para o qual se esperava uma amostra mais representativa, olhando ao universo dos sujeitos alvo do estudo (cerca de 5000 trabalhadores, para 540 respostas obtidas). Julgamos que uma das causas poderá estar associada ao momento em que o questionário foi lançado (final do ano letivo e início das férias escolares) contudo, achamos ser o momento adequado uma vez que correspondia ao período de interrupção letiva e por conseguinte um período de menos azáfama profissional.

Recomendam-se novos estudos no sentido de reforçar a construção e a validação do questionário adotado, e permitir a medição de outras dimensões de estudo no âmbito das políticas de Gestão de Recursos Humanos.

Recomendam-se ainda estudos que ampliem a área de trabalho aqui analisada, abrangendo outras políticas tão ou mais pertinentes quanto as aqui focadas, permitindo assim retirar outras conclusões que possam conduzir à reflexão ou quiça à inquietação sobre as políticas e as práticas da Gestão dos Recursos Humanos dos trabalhadores não docentes no contexto das organizações escolares. São necessários mais trabalhos de investigação que coloquem como protagonistas estes profissionais da educação, elementos essenciais para o sucesso das nossas escolas. Como diria Mintzberg (2001), eles são o “Apoio logístico”, que não estando envolvidos diretamente na produção funcionam como o suporte de todo o sistema.



## Bibliografia

- Afonso, N., & Viseu, S. (2001). *A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário: Estudo extensivo*. Obtido em 11 de junho de 2014, de Relatórios de projetos de investigação: <http://hdl.handle.net/10451/7125>
- Almeida, M. (2005). *Aprender a Gerir as Organizações no século XXI*. Lisboa: Áreas Editora SA.
- Alves, J. (2014). Políticas educativas de âmbito municipal. *Jornal da Madeira*, 5.
- Alves, J. E. (2012). *Modelos jurídicos de Organização das Escolas*. Coimbra: DATAJURIS.
- Alves, J. E. (2013). Momentos da Governação Educativa na Madeira no Pós-Autonomia. In A. M. (org.) (Ed.), *Futuro da Escola Pública. Políticas Educativas/Práticas Pedagógicas* (pp. 80-93). Funchal: CIE-UMa 2013.
- Alves, N. (2006). *Investigação por Inquérito*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.
- Amaro, A., Póvoa, A., & Macedo, L. (2004). *A arte de fazer questionários*. Obtido em 2013, de Jc Paiva Web site: <http://www.jcpaiva.net/getfile.php?cwd=ensinocadeiras/metodol/20042005/894dc/f94c1&f=a9308>
- Anderson, D., Sweeney, D., & Williams, T. (2008). *Estatística aplicada à administração e economia*. . São Paulo: Cengage Learning.
- Baixinho, A. (agosto de 2009). Os ciclos da descentralização de competências no âmbito da educação em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 50, pp. 1681-5653.
- Baixinho, A. (2011). Educação e Autarquias. Lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e os micro poderes locais. *Revista Lusófona de Educação* n.º 18, pp. 81-95.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la Organización Escolar*. Madrid: Paidós/Mec.
- Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Baron, H. (1996). Strengths and Limitations of Ipsative Measurement. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 69, pp. 49-56.
- Barreto, A. (2000). *A situação social em Portugal: 1960-99, Vol. 2*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Barroso, J. (1996). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.

- Barroso, J. (1999). *Organização e gestão das escolas secundárias. Das tendências do passado às perspectivas do futuro*, in J. Azevedo (ed.) *O ensino secundário em Portugal*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Barroso, J. (2000). Autonomia das Escolas: Da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. V. (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (pp. 165-183). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Lisboa: Centro de Estudos da escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação- Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (Fevereiro de 2002). Reitores Presidentes e Diretores: evolução e paradoxos de uma função. *Revista Portuguesa de Administração Educacional*, pp. 91-107.
- Barroso, J. (2003). *Organização e Regulação dos Ensinos Básico e Secundário, em Portugal: Sentidos de uma evolução*. Obtido em 15 de junho de 2014, de Educ. Soc. Campinas: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, J. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação, Espaço, Dinâmicas e Atores*. Lisboa: Educa/Unidade e I&D de Ciências de Educação.
- Barroso, J. (Setembro-dezembro de 2009). A utilização do conhecimento em Política: O caso da gestão escolar em Portugal. *Revista Educação e Sociedade (Vol. 30)*, pp. 987-1007.
- Bell, J. (2008). *Como realizar um Projeto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Bilhim, J. (1998). Problemas da Gestão por objetivos na administração pública portuguesa. In *Gestão por objetivos na administração pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2001). *Teoria Organizacional*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Bilhim, J. (2008). Políticas Públicas e Agenda Política. *Revista de Ciências e Políticas, n.º 2*, pp. 99-121.
- Bilhim, J. (2011). *Questões atuais de gestão estratégica de recursos humanos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *A investigação Qualitativa em educação: Uma introdução à Teoria dos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boyne, G., Jenkins, G., & Poole, M. (1999). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Management (Vol. 77)*, pp. 407-420.
- Brown, K. (2004). Human Management in the Public Sector. *Public Management Review (Vol. 6)*, pp. 303-309.

- Caetano, A., & Vala, J. (2007). *Gestão de Recursos Humanos: Contextos, processos e técnicas* (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Editora RH.
- Canário, M. (outubro de 1990). Será a Escola uma Organização Burocrática? *Aprender*, pp. 49-53.
- Cano, E. (2003). *Organizacion, Calidad y Diversidad*. Madrid: La Muralla.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardoso, S. (2011). "TROIKA" obriga a aplicar PREMAR. *Diário de Notícias*, 16.
- Carmo, H. (2013). Sistemas de orientação na pesquisa: formulação de objetivos, hipóteses e modelos de análise. In *Manual de Metodologia das ciências sociais e políticas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (1998). *Metodologia de Investigação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carvalho, E. (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas- Universidade Técnica de Lisboa.
- Carvalho, E. (2008a). *Reforma Administrativa sob o mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2008b). Os novos regimes de Emprego Público no contexto de reforma administrativa. *XIII Congresso Internacional del CIAD sobre la Reforma del Estado y de la Administration Pública*. Buenos Aires.
- Chiavenato, I. (1983). *Introdução à Teoria Geral da administração* (3.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: McGraw-Hill.
- Chiavenato, I. (2002). *Recursos Humanos*. São Paulo: Atlas.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics* (Vol. 1), pp. 1-11.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (janeiro de 2001). New Public Management: the effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review* (Vol. n.º 3), pp. 73-94.
- Cieutat, B., & Tenzer, N. (2000). *Fonctions publiques enjeux et strategic pour le renouvellement*. Obtido em setembro de 2014, de La documentation française: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/004000956/000.pdf>
- CNE. (2012). *Estado da Educação -Autonomia e Descentralização-*.
- Contas, T. d. (2013). *Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal*. Obtido em 3 de agosto de 2014, de Tribunal de Contas Web site: <http://www.tcontas.pt/pt/actor/relauditoria/2013/.shtm>

- Costa, A. (2002). *A Administração da Educação em Portugal: Políticas e Modelos de Formação*. Braga: Universidade do Minho, Forum Português de Administração Educacional ANPAE.
- Costa, A. (2004). Formação Especializada dos Gestores Escolares em Portugal: dimensão académica versus dimensão profissionalizante. *VIII CIOIE Congresso interuniversitário de Organización de Institutiones Educativas*. Sevilha: Universidade de Sevilha.
- Costa, J. (2003). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: ASA.
- CRSCR. (2006). *Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública*. Lisboa: Secretaria Geral do Ministério das Finanças.
- Demo, P. (2000). *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. (2005). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Denzin, N. K., & Y.S.Lincoln. (1994/2000). *Handbook of qualitative research*. London: Sage Publications.
- Derouet, J. L. (1997). Une Sociologie des Etablissements Scolaires: Les difficultés de Constrution d'un Novel Objet Scientifique. *Revue Francaise de pedagogie*, n.º 78.
- Dilchert, S., Ones, D. S., Visweswaran, C., & Deller, J. (2006). *Psychology Science*. Obtido em 20 de agosto de 2014, de Psychology-science Web site: [http://www.pabst-publishers.de/psychology-science/3-2006/ps\\_3\\_2006\\_209-225.pdf](http://www.pabst-publishers.de/psychology-science/3-2006/ps_3_2006_209-225.pdf)
- Dinis, L. (fevereiro de 2002). O Presidente do Conselho Diretivo: Dilemas do profissional docente enquanto administrador escolar. *Administração Educacional*, pp. 114-133.
- Dinis, L. (março de 2003). As Escolas como organizações profissionais. *Administração Educacional*, pp. 61-80.
- Drucker, P. (1998). *Sobre a profissão de gestão*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (setembro de 2005). New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance. *Public Policy & Services* (n.º 4), pp. 2-39.
- Editora, P. (s.d.). *Dicionário Porto Editora*. Obtido em 04 de setembro de 2014, de [www.infopedia.pt](http://www.infopedia.pt).
- Emery, Y., & Giauque, D. (2005). Employment in the public and private sectors: Toward a confusing hybridization process. *International Review of Administrative Sciences* (n.º 71), pp. 639-657.
- Fernandes, E. (2003). Tópicos para uma Reflexão sobre a Gestão dos Recursos Humanos da Administração. In J. P. Neto, J. Bilhim, E. Fernandes, A. Santos, & R. A. (org.), *Melhor Gestão para uma Melhor Administração* (pp. 109-116). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Ferreira, F. A. (1980). *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*. Coimbra.



- Ferreira, F. I. (2005). Metáforas organizacionais: o centro e a rede. In J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 165-191). Porto: ASA.
- Finanças, M. d. (2014). *Síntese da Reforma da Administração Pública (2011-2013)*. Obtido em agosto de 2014, de Ministério das Finanças Web site: [http://www.portugal.gov.pt/ministerio das financeiras/documentosoficiais](http://www.portugal.gov.pt/ministerio_das_financeiras/documentosoficiais)
- Formosinho, J. (1992). *Administração e Organização Escolar*. (não publicado).
- Giddens, A. (1996). *As consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Gomes, J., & Cesário, F. (2014). *Investigação em Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: Escolar Editora.
- Gomes, J., Cunha, M., Rego, A., Cunha, R., Cardoso, C., & Marques, C. (2008). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*. Lisboa: Edições Sílabo.
- González, M. (2003). Las organizaciones escolares: Dimensiones y características. In M. T. (Ed.), *Organización e Gestion de Centros Escolares:Dimensiones e processos* (pp. 25-40). Madrid: Pearson Educación.
- Gowin, D. (1970). *The Struture of Knowledge, Educational Theory*. Urbana.
- Guerra, M. (2002). *Entre Bastidores- O Lado Oculto da Organização Escolar*. Lisboa: ASA.
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R., & Black, W. (2008). *Análise multivariada de dados (trad. Adonai Sant'Anna e Anselmo Neto)*. São Paulo: Cengage Learning.
- Hill, M., & Hill, A. (2005). *Investigação por Questionário*. Lisboa: Sílabo.
- Hood, C. (1996). Exploring variations in Public Management Reform of the 1980's. In G. Barker, J. Perry, & T. T. (Eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 269-287). Indiana: Indiana University Press.
- Kvale, S. (1996). *An Introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage Pub.
- Laranjo, J. (2007). *Sobre o Presidente do Conselho Executivo da Escola:Um estudo na região do Algarve (Dissertação de Mestrado)*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Laureano, R. (2011). *Testes de hipóteses com SPSS - o meu manual de consulta rápida*. Lisboa: Sílabo.
- Lauro, C. (2008). *Governança e Qualidade: Uma prioridade estratégica na Administração Pública*. Lisboa: Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.
- Lima, J. A. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), pp. 151-181.

- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo sobre a escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho-Instituto de Educação.
- Lima, L. (janeiro de 2009). A democratização de governo das escolas públicas em Portugal. *Revista Sociologia*, Vol.XIX, pp. 227-253.
- Lima, L., & Afonso, A. (2002). *Reformas da Educação Pública: Democracia, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Lopes, A., & Barrosa, L. (2008). *A Comunidade Educativa e a Gestão Escolar: Um contributo da Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: Pedago.
- Louro, & Fernandes. (2004). A intervenção autárquica no campo educativo: Estudo de caso num Município da área Metropolitana de Lisboa. *Análise Psicológica (XXII)*, pp. 273-287.
- Lowe, G. S. (2001). *Employeur de choix? Innovation en milieu de travail dans le secteur public. Un rapport de synthèse*. Ottawa: Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Machado, A. (2009). *A Ferramenta Google Docs: Construção do conhecimento através da interação e colaboração*. Obtido em 29 de setembro de 2014, de Revista Paidéi Web site: <http://revista.paideia.unimesvirtual.com.br/index.php?journal=paideia&page=article&op=viewpdfinterstitial&path%5b%5d=73%path%5B%5d=51>
- Machado, A., Horta, C., Rodrigues, F., Cesário, F., Moço, I., Dias, I., et al. (2014). *Gestão de Recursos Humanos: Desafios da Globalização*. Lisboa: Escolar Editora.
- Madeira, G. R. (2011). *Plano de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira*. Obtido em julho de 2014, de SRPF Web site: <http://www.srpf.gov-madeira.pt/modo=areasearea=programa-de-ajustamento-economico-financeiro>
- Madeira, G. R. (2014). *Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira*. Obtido em agosto de 2014, de VP-Governo Regional da Madeira Web site: [http://www.vp.gov-madeira.pt/index.php/documentacao\\_publica/esp](http://www.vp.gov-madeira.pt/index.php/documentacao_publica/esp)
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (fevereiro de 2006). A administração pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento organizacional e Gestão (vol. 12)*, pp. 153-171.
- Madureira, C., Rodrigues, M., & Asensio, M. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: Direção Geral da Administração e do Emprego Público.
- Manzini, E. (2004). *Entrevista: Definição e classificação*. Marília: UNESP.
- Maroco, J. (2011). *Análise Estatística com SPSS Statistics (5.ª ed.)*. Lisboa: Report Number.

- Mateus, J. (2008). O Governo eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das tecnologias de comunicação para a sua estratégia. *Revista de Estudos Politécnicos (Vol. VI)*.
- Meade, A. W. (2004). Psychometric problems and issues involved with creating and using ipsative measures for selection. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, pp. 531-552.
- Melchor, O. H. (2008). *Managing Change in OECD Governmants: An Introductory Framework*. Obtido em 7 de julho de 2014, de OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing: <http://dx.doi.org/10.1787/22714/782/88>
- Mintzberg, H., & Quinn, J. (2001). *O Processo de estratégia (3.ª ed.)*. Porto Alegre: Bookman.
- Miranda, J. (1997). *Estudos de Direito Regional*. Lisboa: Lex.
- Mons, N. (2007). *Les Nouvelles politiques éducatives. Le France faitelle les bons choix?* Paris: PUF.
- Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista de Educação*, pp. 7-32.
- Mozzicafreddo, J. (1992). O Estado-Providência em Portugal:estratégias contraditórias. *Sociologia-problemas e práticas*, n.º 12, pp. 57-89.
- Natal, A. (2011). *Entre os problemas públicos e a Agenda Política. O papel dos Opinion Markers em torno do novo modelo de Avaliação de Desempenho Docente*. Lisboa: Dissertação de Mestrado, ISCSP.
- Nogueira, R. (2002). *Elaboração e análise de questionários:Uma revisão da literatura básica e a aplicação dos conceitos a um caso real*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPEAD.
- Nunes, P. (novembro de 2008). Reforma do Emprego Público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. *Revista de Estudos Politécnicos (Vol. VII)*.
- OCDE. (1996). *Integrating people management into public service reform*. Paris: OCDE.
- OCDE. (1997). *Questions and evolution dans le gestion publique*. Paris: PUMA/OCDE.
- Oswick, C., & Grant, D. (fevereiro de 1996). Personnel Management in the Public sector. *Personnel Review*, pp. 4-18.
- PAEF-RAM. (2012). *Plano de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira*. Funchal: Governo Regional da Madeira.
- PDES. (2006). *Plano de Desenvolvimento Económico e Social*. Funchal: Governo Regional da Madeira.
- Pereira, A., & Patrício, T. (2013). *SPSS - Guia prático de utilização:análise de dados para ciências sociais e psicologia (8.ª ed.)*. Lisboa: Sílabo.
- Pereira, P. T. (2012). *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Peters, B. J. (1996). *The future of governing four emerging models (s.l.)*. Kansas: University Press of Kansas.

- Pikety, T. (2014). *Capital no século XXI*. Lisboa: Bertrand.
- Pollit, C. (fevereiro de 2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management (Vol. n.º 2)*, pp. 181-199.
- Portugal, G. d. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Obtido em agosto de 2014, de Governo de Portugal Website: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governosconstitucionais/ge//7.aspx>
- Portugal, G. d. (2011). *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*. Obtido em agosto de 2014, de Governo de Portugal Web site: [http://www.portugal.gov.pt/média/371372/mov\\_pt20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/média/371372/mov_pt20110517.pdf)
- Público, D. G. (2012). *Síntese Estatística do Emprego Público*. Obtido em agosto de 2014, de DGAEP Web site: <http://www.dgaep.gov.pt>
- Público, D. G. (2014). *Sistema de Informação e Organização do Estado*. Obtido em agosto de 2014, de DGAEP Web site: <http://www.sioe.dgaep.gov.pt>
- Quivy, R., & Campenhoud, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Reis, I. (2013). Governança e Regulação da educação: Perspetivas e conceitos. *Revista de educação, Sociedade & Culturas (n.º 39)*, pp. 101-118.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies (vol. XIV)*, pp. 652-667.
- Richardson, R. (1999). *Pesquisa Social: Métodos e técnicas (3.ª ed.)*. São Paulo: Atlas.
- Robson, C. (2011). *Real World Research. A resource for users of social research methods in applied settings (3.ª Ed.)*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Rocha, J. A. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Santos, B. (2005). A critica da governação neoliberal: O Forum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista crítica de ciências sociais (n.º 72)*, pp. 7-44.
- Santos, B. S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem estar social na semiperiferia: o caso português. In B. S. (org.), *Portugal: Um retrato singular* (pp. 17-56). Porto: Edições Afrontamento.
- SEAP. (2013). *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central. Relatório de aplicação*. Lisboa: Secretaria de Estado da Administração Pública.
- SEAP. (2013). *Síntese da Reforma da Administração Pública (2011-2013)*. Obtido em agosto de 2014, de Ministério das Finanças Web site: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministérios/ministério-das-finanças/estudos.aspx>

- Silva, R. (2005). Estrutura e Dinâmica das Organizações (Escolares). *Revista Iberoamericana de Educación*, pp. 1681-5653.
- Stiglitz, J. (2013). *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand.
- Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.
- Stoer, S. (2008). O Estado e as Políticas Educativas: Uma proposta de mandato renovado para a Escola Democrática. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 26, pp. 149-173.
- Thompson, G. (2003). *Between Hierarchies & Markets: The logical and limits of Network forms of organization: Oxford*. Oxford: Oxford University Press.
- Torrington, D. (1989). Human resource management and the personnel function. In J. Storey, *New perspectives on human resource management* (pp. 56-66). London: Routledge.
- Tuckman, B. (2005). A Investigação Qualitativa ou o Estudo de Caso. In B. Tuckman, *Manual de Investigação em Educação* (pp. 507-535). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tyler, W. (1991). *Organización Escola: Una perspectiva sociológica*. Madrid: Morata.
- Tyson, S. (1995). *Human Resource Strategy*. London: Pitman Publishing.
- Ventura, A., Castanheira, P., & Costa, J. (abril de 2006). A Gestão das Escolas em Portugal. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia Y Cambio en Educacion* (vol. 4), pp. 128-136.
- Ventura, A., P.Castanheira, & J.Adelino. (2006). Gestão das Escolas em Portugal. *Revista Iberoamericana sobre calidad,eficacia y cambio en educacion*,vol. 4, pp. 128-136.
- Vicente, N. (2004). *Guia do Gestor Escolar*. Porto: ASA.
- Vries, J. (2010). *OECD Journal on Budgeting*. Obtido em 20 de setembro de 2014, de OECB Web site: [www.oecd.org/gov/budgeting/48168865.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/48168865.pdf)
- Zuurmond, A. (1998). From bureaucracy to intocracy: are democratic institutions lagging behind? In I. M. Snellen, *Public Administration in an Information Age: A Handbook*. Amsterdam: los Press.

## **Lista de Legislação Consultada**

- **Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio** - Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos.
- **Decreto- Lei n.º 135/99, de 22 de abril** - Define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os organismos da administração pública, na sua atuação face ao cidadão.
- **Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro** - Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local.
- **Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro** - Lei – quadro dos institutos públicos.
- **Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro** - Regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.
- **Lei n.º 10/2004, de 22 de março** – Sistema de avaliação de desempenho
- **Lei n.º 23/2012 de 25 de junho** - Proceda à terceira alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.
- **Lei n.º 130/99, de 21 de agosto** – Aprova o Estatuto Político – Administrativo da Região Autónoma da Madeira.
- **Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011/M, de 14 de novembro** - Aprova a organização e funcionamento do Governo Regional.
- **Resolução n.º 1087/2006, de 18 de agosto** - Aprova o Programa de Reorganização e de Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira
- **Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto** – Aprova o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.
- **Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio** - Determina que a direcção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.
- **Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro** – Introduce alterações à administração e gestão das escolas secundárias.
- **Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro** - Regula a dinâmica de funcionamento da escola.

- **Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio** – Define o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- **Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio** – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- **Lei n.º 46/86, de 14 de outubro** - Lei de Bases do Sistema Educativo.
- **Lei n.º 24/99, de 22 de abril** - Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.
- **Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril** - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- **Decreto-lei n.º 224/2009, de 11 de setembro** – Altera o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.
- **Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho** - Altera o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.
- **Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março** – Aprova o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.
- **Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro** - Regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares.
- **Decreto-Lei n.º 339-A/84, de 28 de Dezembro** - Definição e aplicação da ação social escolar.
- **Lei n.º 159/99, de 14 de setembro** - Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local.
- **Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro** – Lei do Orçamento de Estado para 2001.
- **Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro** – Lei do Orçamento de Estado para 2002.
- **Decreto- Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro** - Transferência de competências relativamente aos conselhos municipais de educação.

- **Decreto-lei n.º144/2008, de 28 de julho** - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de Educação.
- **Decreto-lei n.º 364/79, de 04 de setembro** – Transferência de competências em matéria de educação do Estado para a RAM.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M de 31 de janeiro** - Aprova o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação e de Ensino Públicos da RAM.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 22 de março** - Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da RAM.
- **Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho de 2005** - Revisão do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos e dos demais servidores do Estado.
- **Decreto Lei n.º 427/89, de 19 de novembro** - Define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.
- **Decreto Lei n.º 248/85, de 15 de julho** - Estabelece o regime geral de estruturação das carreiras da função pública.
- **Decreto Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro** - Estabelece as regras sobre o ingresso, acesso e progressão nas carreiras e categorias de regime geral, bem como as respectivas escalas salariais.
- **Lei n.º 269/2009, de 30 de setembro** – Introduce alterações à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.
- **Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho** - Regulamenta o programa de redução de efetivos a realizar no âmbito dos órgãos e serviços da Administração Central em 2013.
- **Decreto Regulamentar Regional n.º 39/2012/M de 27 de dezembro** – Aprova a estrutura orgânica da DRAPL.
- **Portaria n.º 179/2012, de 31 de Dezembro** - Aprova a estrutura nuclear da DRAPL
- **Despacho n.º 10/2013, de 17 de janeiro** – Aprova a estrutura flexível da DRAPL.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de janeiro** – Adapta à RAM a LVCR



- **DLR n.º 9/2010/M, de 4 de junho** – Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de janeiro.
- **DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro** - Aprova o Orçamento da RAM para 2011.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 5/2012/M, de 30 de março** - Aprova o Orçamento da RAM para 2012.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 31-A/2013/M de 31 de dezembro** - Aprova o Orçamento da RAM para 2014.
- **Lei n.º 35/2014, de 20 de junho** - Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.
- **Despacho n.º 11/2014, de 24 de janeiro** – Despacho da Secretaria Regional do Plano e Finanças.
- **DLR n.º 10/2012/M, de 22 de junho** – Aprova a Orgânica da DRRHAE
- **DLR n.º 29/2006/M, de 19 de julho** - Estabelece o regime jurídico do pessoal não docente das unidades incluídas ou não em estabelecimentos de ensino básico onde se realiza a educação pré-escolar e dos estabelecimentos de ensino básico e secundário da rede publica da RAM.



# Anexos



Elizabeth Vieira Pereira Gonçalves

Estrada Ponta Oliveira, n.º 28

9125-035 Caniço

Ex.º Sr. Diretor  
Regional de Educação

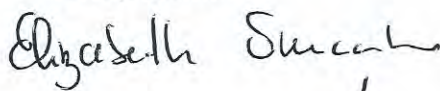
**Elizabeth Vieira Pereira Gonçalves**, Portadora do cartão de cidadão n.º 12454786, residente à Estrada Ponta Oliveira, n.º 28, 9125-035, Caniço, com o n.º de telefone 291936798 e telemóvel n.º 966369126, Inspetora do mapa de pessoal do Gabinete do Secretario Regional da Educação e Recursos Humanos a frequentar o Mestrado em Administração Pública, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, vem por este meio solicitar a V. Ex.ª se digne autorizar a aplicação de um questionário aos Presidentes dos Conselhos Executivos/Diretores, comunidade docente e não docente das escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário no âmbito do estudo intitulado “ A perspetiva dos órgãos de gestão e da comunidade docente e não docente das escolas públicas (do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário) da Região Autónoma da Madeira, face às políticas de gestão de recursos humanos não docentes”.

Junto se anexa o questionário a aplicar.

Pede Deferimento

Funchal, 26 de junho de 2014

A requerente





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
GOVERNO REGIONAL

SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E RECURSOS HUMANOS  
DIREÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO

Γ

7

Direção Regional de Educação  
GGAD

SAÍDA	PROCESSO(s)	DATA
Of: 1.520	5.68.0.0	07-07-2014

Exma. Senhora

Dr<sup>a</sup> Elizabeth Vieira Pereira Gonçalves

Estrada Ponta Oliveira, 28

9125-035 Caniço

ASSUNTO:

**Autorização para aplicação de questionários aos Presidentes dos Conselhos Executivos/Diretores, Comunidade docente e não docente das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário**

Na sequência da vossa solicitação, e por despacho do Exmo. Senhor Diretor Regional de Educação, de 04/07/2014, informa-se V. Exa. do deferimento do pedido para aplicação de questionários aos Presidentes dos Conselhos Executivos/Diretores, Comunidade docente e não docente das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, no âmbito do estudo intitulado "A perspectiva dos órgãos de gestão e da comunidade docente e não docente das escolas públicas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário da Região Autónoma da Madeira, face às políticas de gestão pública", promovido pela Universidade de Lisboa.

Mais se informa que para efeitos da operacionalização dos inquéritos, deverá V. Exa. proceder à articulação com os Presidentes do Conselho Executivo/Diretores das escolas.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor de Serviços de Investigação,  
Formação e Inovação Educacional

*Bernardo Lage Valério*  
(Bernardo Lage Valério)

Na resposta indicar a «Nossa referência». Em cada ofício tratar só de um assunto.

BV/MJM

# Questionário de perceção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas (Pré-teste)

Caro (a) Colega

Inserido no âmbito de uma investigação de dissertação de tese de mestrado em Administração Pública, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, subordinado ao tema " A perspetiva dos órgãos de gestão e da comunidade docente e não docente das escolas públicas (dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário) da Madeira, face à política de gestão dos recursos humanos não docentes" foi elaborado este questionário que tem por objetivo aferir qual a perspetiva acerca das políticas de recursos humanos não docentes implementadas nas escolas, por parte dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente. As políticas de recursos humanos compreendem um domínio vasto pelo que necessariamente tivemos de delimitar o campo de estudo a duas áreas a saber: Mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos. O questionário é inteiramente anónimo e confidencial. As suas respostas são muito importantes para nos permitirem fazer o adequado tratamento estatístico de todas as questões, pelo que apelamos à sua cooperação, espontaneidade e sinceridade, nos factos, atitudes e opiniões que ao longo do inquérito lhe venham a ser solicitados, conferindo assim um maior rigor científico ao estudo. Não pretendemos fazer qualquer identificação pessoal, nem da escola, por isso não deverá colocar o seu nome em nenhum espaço do questionário.

Uma vez que o preenchimento do mesmo representa um acréscimo de trabalho à sua atividade diária, agradecemos antecipadamente e reconhecidamente esse esforço.

Atenciosamente

Elizabeth Gonçalves

Obs. A aplicação do presente inquérito foi autorizada por Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor Secretario Regional da Educação e dos Recursos Humanos.

**\*Obrigatório**

## Dados Sociodemográficos

### 1. Carreira \*

Indique qual a sua carreira.

- ☐ ☐ Carreira docente
- ☐ ☐ Carreira não docente

### 2. Função/cargo desempenhado \*

Integra o órgão de gestão? (Conselho Executivo/Direção)

- ☐ ☐ Sim

**ANEXO 3**  
**(Questionário pré-teste)**

- ☒ Não

**3. Área de responsabilidade na função/cargo desempenhado**

Caso integre o Conselho Executivo, tem à sua responsabilidade especificamente a área de trabalhadores não docentes?

- ☒ Sim
- ☒ Não

**4. Tempo de trabalho na escola \***

Há quantos anos trabalha na escola onde se encontra atualmente?

- ☐ Menos de 2
- ☐ De 2 a 5
- ☐ De 6 a 9
- ☐ De 9 a 12
- ☐ De 12 a 15
- ☐ Mais de 15

**5. Se é trabalhador não docente, assinale a carreira à qual pertence?**

- ☐ Técnico Superior
- ☐ Assistente Técnico
- ☐ Assistente Operacional
- ☐ Outra

**6. Se é trabalhador docente, assinale a situação em que se encontra.**

- ☐ Em Quadro de Escola.
- ☐ Em Quadro de Zona Pedagógica.
- ☐ Contratado a Termo Resolutivo Certo

**7. Tempo de serviço na Função Pública \***

Indique há quantos anos trabalha na Função Pública.

- ☒ Menos de 2
- ☒ De 2 a 5
- ☒ De 6 a 9
- ☒ De 9 a 12
- ☒ De 12 a 15
- ☒ Mais de 15

**8. Idade \***

Selecione o intervalo de idade em que se encontra

- ☒ Inferior a 20 anos
- ☒ Entre 20 e 30 anos
- ☒ Entre 31 e 41 anos





ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

	Totalmente inadequado	Pouco adequado	Razoavelmente adequado	Adequado	Bastante adequado	Totalmente adequado
necessário na sua escola, onde se encontra em mobilidade?						
11.10Acha adequado que a organização dos documentos necessários à mobilidade e respetiva autorização não sejam competência exclusiva da sua escola?						

**VL12. Em que medida considera adequadas as seguintes situações sobre redução de efetivos, para o funcionamento da sua escola? \***

Entende-se por efetivos os trabalhadores não docentes pertencentes ao mapa de pessoal da escola.

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

	Totalmente inadequado	Pouco adequado	Razoavelmente adequado	Adequado	Bastante adequado	Totalmente adequado
Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos tenha de reduzir 2,5% os seus efetivos, anualmente?						

**VL13. Qual, na sua opinião, o contributo das seguintes situações sobre mobilidade de trabalhadores não docentes para a melhoria do funcionamento da sua escola? \***

[illegible]

(Questionário pré-teste)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

**VL14. Qual, na sua opinião, o contributo das seguintes situações sobre redução de efetivos não docentes para a melhoria do funcionamento da sua escola? \***

Entende-se por efetivos os trabalhadores não docentes pertencentes ao mapa de pessoal da escola.







[illegible]



ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

	Nenhum	Muito pouco	Pouco	Algum	Bastante	Muito
Instituto de Emprego da Madeira, para a melhoria do funcionamento da sua escola?						
14.5 Em que medida contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola, aumentar a carga horária dos trabalhadores não docentes, para fazer face às necessidades de pessoal.						
14.6 Em que medida contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola, solicitar aos trabalhadores não docentes, para fazerem outras tarefas, para as quais estejam preparados, face às necessidades de pessoal.						

VL15. Concorda com os seguintes aspetos relacionados com a mobilidade de trabalhadores não docentes? \*

	Discordo em absoluto	Discordo bastante	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo em absoluto
15.1Concorda que um trabalhador não docente da área administrativa,						

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]



ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]

**VL17. Concorda com a forma como a administração educativa coordena as seguintes questões relacionadas com a mobilidade de trabalhadores não docentes e com a redução de efetivos, nas escolas? \***

Por administração educativa, entenda-se a Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa (DRRHAE)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

[illegible]

ANEXO 3  
(Questionário pré-teste)

	Discordo em absoluto	Discordo bastante	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo em absoluto
autorizar o recrutamento de trabalhadores não docentes, nas escolas ?						
17.8Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a controlar as entradas e saídas de trabalhadores não docentes das escolas?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Identificou alguma questão de difícil compreensão? Indique qual e porquê? Por favor seja o mais claro e objetivo na resposta.**



Obrigada pela sua colaboração.

Enviar

Nunca envie palavras-passe através dos Formulários do Google.

Com tecnologia

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Utilização](#) - [Termos adicionais](#)

Boa Tarde

Conforme combinado, junto envio o **link** de acesso ao questionário que elaborei no âmbito do estudo de Mestrado em Administração Pública, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, subordinado ao tema " A perspetiva dos órgãos de gestão e da comunidade docente e não docente das escolas públicas (dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário) da Madeira, face à política de gestão dos recursos humanos não docentes".

Conforme referido este questionário servirá de pré-teste, contendo no final uma pergunta de opinião onde se pretende recolher sugestões, caso existam, de melhoria do mesmo. Para o efeito bastará abrir o **link** infra assinalado. Alerto que após o preenchimento do questionário deverá o mesmo ser submetido clicando na palavra **"ENVIAR"**. Logo a seguir aparecerá uma janela com a seguinte informação **"A sua resposta foi registada"** o que garante que o questionário foi enviado com sucesso.

Agradeço reconhecidamente toda a atenção dispensada e predisponho-me para qualquer dúvida.

Com os melhores cumprimentos  
Elizabeth Gonçalves

**LINK:**

[https://docs.google.com/forms/d/1voMvYFmgcZS\\_zPdCG-kyY43aiPGAoUXSdugjGQz03R8/viewform?c=0&w=1&usp=mail\\_form\\_link](https://docs.google.com/forms/d/1voMvYFmgcZS_zPdCG-kyY43aiPGAoUXSdugjGQz03R8/viewform?c=0&w=1&usp=mail_form_link)

**Após o preenchimento Clicar aqui.**



**De imediato abrirá uma janela com a seguinte informação: "A sua resposta foi registada"**



### **Sugestões de melhoria apresentadas no âmbito do Questionário Pré-teste**

#### **Comentário 1**

*" Não. O questionário era simples, preciso e conciso. É de louvar a preocupação com os trabalhadores não docentes das escolas , actores importantes para o sucesso da organização. Para perceber o mecanismo consubstanciado na organização escola, fazem falta estudos com estas características. Bom Trabalho"*

#### **Comentário 2**

*"Acha adequado que um trabalhador não docente possa exercer funções em mobilidade em diferente categoria ou carreira de nível superior?"*

*No caso do trabalhador não docente exercer funções em mobilidade em diferente categoria ou carreira, acha adequado que ganhe mais, por esse facto?"*

*Estas duas questões respondi-as tendo em conta que tenho uma situação semelhante mas em que a pessoa em questão é licenciada. Duvidei na resposta pois apetecia-me responder depende da situação (opção inexistente), isto é se é licenciado ou não. No caso de não ser licenciada as respostas dadas seriam diferentes. "*

#### **Comentário 3**

*“No ponto 11, no item "No caso do trabalhador não docente exercer funções em mobilidade em diferente categoria ou carreira, acha adequado que ganhe mais, por esse facto?" deve ser evidente o nível (superior, igual ou inferior).”*

# Questionário de percepção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas

Caro (a) Colega

Inserido no âmbito de uma investigação de dissertação de tese de mestrado em Administração Pública, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, subordinado ao tema " A perspetiva dos órgãos de gestão e da comunidade docente e não docente das escolas públicas (dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário) da Madeira, face à política de gestão dos recursos humanos não docentes" foi elaborado este questionário que tem por objetivo aferir qual a perspetiva acerca das políticas de recursos humanos não docentes implementadas nas escolas, por parte dos órgãos de gestão, comunidade docente e não docente. As políticas de recursos humanos compreendem um domínio vasto pelo que necessariamente tivemos de delimitar o campo de estudo a duas áreas a saber: Mobilidade de trabalhadores e redução de efetivos. O questionário é inteiramente anónimo e confidencial. As suas respostas são muito importantes para nos permitirem fazer o adequado tratamento estatístico de todas as questões, pelo que apelamos à sua cooperação, espontaneidade e sinceridade, nos factos, atitudes e opiniões que ao longo do inquérito lhe venham a ser solicitados, conferindo assim um maior rigor científico ao estudo. Não pretendemos fazer qualquer identificação pessoal, nem da escola, por isso não deverá colocar o seu nome em nenhum espaço do questionário.

Uma vez que o preenchimento do mesmo representa um acréscimo de trabalho à sua atividade diária, agradecemos antecipadamente e reconhecidamente esse esforço.

Atenciosamente

Elizabeth Gonçalves

Obs. A aplicação do presente inquérito foi autorizada por Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor Diretor Regional de Educação.

**\*Obrigatório**

## Dados Sociodemográficos

### 1. Carreira \*

Indique qual a sua carreira.

- ☐ ☐ Carreira docente
- ☐ ☐ Carreira não docente

### 2. Função/cargo desempenhado \*

Integra o órgão de gestão? (Conselho Executivo/Direção)

- ☐ ☐ Sim
- ☐ ☐ Não

### 3. Área de responsabilidade na função/cargo desempenhado

(Questionário de percepção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas)

Caso integre o Conselho Executivo, tem à sua responsabilidade especificamente a área de trabalhadores não docentes?

- ☒ Sim
- ☒ Não

**4. Tempo de trabalho na escola \***

Há quantos anos trabalha na escola onde se encontra atualmente?

- ☐ Menos de 2
- ☐ De 2 a 5
- ☐ De 6 a 9
- ☐ De 9 a 12
- ☐ De 12 a 15
- ☐ Mais de 15

**5. Se é trabalhador não docente, assinale a carreira à qual pertence?**

- ☐ Técnico Superior
- ☐ Assistente Técnico
- ☐ Assistente Operacional
- ☐ Outra

**6. Se é trabalhador docente, assinale a situação em que se encontra.**

- ☐ Em Quadro de Escola.
- ☐ Em Quadro de Zona Pedagógica.
- ☐ Contratado a Termo Resolutivo Certo

**7. Tempo de serviço na Função Pública \***

Indique há quantos anos trabalha na Função Pública.

- ☒ Menos de 2
- ☒ De 2 a 5
- ☒ De 6 a 9
- ☒ De 9 a 12
- ☒ De 12 a 15
- ☒ Mais de 15

**8. Idade \***

Selecione o intervalo de idade em que se encontra

- ☒ Inferior a 20 anos
- ☒ Entre 20 e 30 anos
- ☒ Entre 31 e 41 anos
- ☒ Entre 42 e 52 anos



[illegible]

(Questionário de percepção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas)

[illegible]



[illegible]



**VL13. Qual, na sua opinião, o contributo das seguintes situações sobre mobilidade de trabalhadores não docentes para a melhoria do funcionamento da sua escola? \***

[illegible]

[illegible]

**VL14. Qual, na sua opinião, o contributo das seguintes situações sobre redução de efetivos não docentes para a melhoria do funcionamento da sua escola? \***

Nenhum      Muito pouco      Pouco      Algum      Bastante      Muito

14.2 Acha que o facto de não entrarem novos trabalhadores não docentes, através do recrutamento, contribui para a melhoria do funcionamento da sua escola?

14.3 Acha que pelo facto de não entrarem novos trabalhadores não docentes através do recrutamento, contribui para que a sua escola opte por outras despesas necessárias ao funcionamento da mesma, nomeadamente

(Questionário de percepção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas)

[illegible]

[illegible]



## (Questionário de percepção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas)

	Discordo em absoluto	Discordo bastante	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo em absoluto
exclusiva da escola?						

**VL16. Concorda com os seguintes aspetos relacionados com a redução de efetivos?**

Entende-se por efetivos os trabalhadores não docentes pertencentes ao mapa de pessoal da escola.

	Discordo em absoluto	Discordo bastante	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo em absoluto
--	-------------------------	----------------------	----------------------	------------------------------	----------------------	-------------------------

16.1Concorda  
que o Conselho  
Executivo  
autorize o  
recrutamento de  
trabalhadores  
não docentes?



16.2Acha que a  
sua escola tem  
trabalhadores  
não docentes a  
mais, devendo  
ser reduzido?



16.3Concorda  
que em vez de  
recrutar novos  
trabalhadores,  
essas  
necessidades  
devem ser  
preenchidas com  
trabalhadores do  
Instituto de  
Emprego da  
Madeira?



16.4Concorda  
que para travar a  
despesa, a escola  
deva encontrar  
soluções para  
satisfazer as  
necessidades de  
pessoal,  
nomeadamente  
aumentando a  
carga horária  
semanal?







[illegible]

## (Questionário de percepção da gestão de recursos humanos não docentes nas escolas)

	Discordo em absoluto	Discordo bastante	Discordo em parte	Não concordo nem discordo	Concordo em parte	Concordo em absoluto
recrutamento de trabalhadores não docentes nas escolas?						
17.7Concorda que sejam as Câmaras Municipais, a autorizar o recrutamento de trabalhadores não docentes, nas escolas ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
17.8Concorda que seja a administração educativa (DRRHAE) a controlar as entradas e saídas de trabalhadores não docentes das escolas?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

# Obrigada pela sua colaboração.

Nunca envie palavras-passe através dos Formulários do Google.

Com tecnologia

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Utilização](#) - [Termos adicionais](#)

(E-mail endereçado a todas às 29 escolas públicas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário da RAM, remetendo o questionário)

Ex.º Sr.º Presidente do Conselho Executivo  
Diretor

Em referência ao assunto mencionado em epígrafe, junto envio o **link** de acesso ao questionário que elaborei no âmbito do estudo de Mestrado em Administração Pública, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, subordinado ao tema " A perspetiva dos órgãos de gestão e da comunidade docente e não docente das escolas públicas (dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário) da Madeira, face à política de gestão dos recursos humanos não docentes".

Solicito que o mesmo seja aplicado aos elementos que constituem o **Conselho Executivo / Direção, pessoal docente e não docente da vossa escola**. Para o efeito bastará enviar o **link** infra assinalado para o endereço eletrónico de cada um dos visados, juntamente com a informação que logo a seguir se disponibiliza e que visa apenas alertar que após o preenchimento do questionário deverá o mesmo ser submetido clicando na palavra **“ENVIAR”**. Logo a seguir aparecerá uma janela com a seguinte informação **“A sua resposta foi registada”** o que garante que o questionário foi enviado com sucesso.

O questionário será conduzido numa base estritamente confidencial e nenhum inquirido será identificado nos resultados finais.

Informo ainda que foi obtida autorização prévia pela Direção Regional de Educação para a aplicação do questionário.

Por razões de cumprimento de calendário peço que o respetivo questionário seja preenchido dentro da maior brevidade possível.

Agradeço reconhecidamente toda a atenção dispensada e predisponho-me para qualquer esclarecimento.

Com os melhores cumprimentos

Elizabeth Gonçalves

**LINK:**

[https://docs.google.com/forms/d/1HNEDZoVTs7m-3M5Sq2NXagGPgdl2Q-2fSELrpqE716U/viewform?c=0&w=1&usp=mail\\_form\\_link](https://docs.google.com/forms/d/1HNEDZoVTs7m-3M5Sq2NXagGPgdl2Q-2fSELrpqE716U/viewform?c=0&w=1&usp=mail_form_link)

**Após o preenchimento Clicar aqui.**



**De imediato abrirá uma janela com a seguinte informação: “A sua resposta foi registada”**

## GUIÃO DE ENTREVISTA

### Entrevistado

Diretor Regional da Administração Pública e Local da Direção Regional da Administração Pública e Local (DRAPL)

Data: \_\_\_\_02\_\_\_\_/\_\_\_\_10\_\_\_\_/\_\_\_\_2014\_\_\_\_ Hora de Início: \_\_\_\_12 h\_\_\_\_ Hora do Final: \_\_\_\_

### (Breve enquadramento da Entrevista)

A presente entrevista será semi estruturada, contendo algumas questões abertas permitindo a livre expressão do entrevistado.

### Tema

As políticas de gestão de recursos humanos (GRH) na administração pública da RAM

### Objetivo Geral

Apurar a dimensão política da gestão dos recursos humanos na administração pública regional, em geral e em particular no que concerne à política de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos.

BLOCOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES / TÓPICOS	OBSERVAÇÕES
<b>Bloco 1</b> Legitimação da entrevista	Legitimar a entrevista, informar o entrevistado do contexto da investigação, objetivos e tema da entrevista	Informar o entrevistado sobre o estudo em curso, assegurar a confidencialidade das declarações, pedir a sua colaboração e salientar a importância desta e pedir autorização para gravar em áudio.	
<b>Bloco 2</b> Recolha de dados de carácter geral	Conhecer a situação profissional do trabalhador	Solicitar ao entrevistado que fale sobre o seu percurso profissional: Anos de serviço; Cargo que exerce.	
<b>Bloco 3</b> Caraterização do organismo	Conhecer o organismo que dirige	Solicitar ao entrevistado que caracterize o organismo que dirige: Visão, missão, valores, atribuições;  Qual o papel da DRAPL no âmbito da política de GRH da administração pública regional?	

ANEXO 8  
(Guião DRAPL)

<b>Bloco 4</b>  <b>Política de gestão de recursos humanos na administração pública regional</b>	Conhecer a dimensão política da GRH na administração pública regional	Como vê a atual política de GRH na administração pública regional?  Estará adequada à realidade da administração pública regional?  Que ações/estratégias tem adoptado a DRAPL, em matéria de política de GRH na administração pública regional?  Considera que existe uma política regional de GRH ou aquilo que existe é uma transposição das políticas definidas ao nível da administração central?	
---	---	--	--

## **GUIÃO DE ENTREVISTA**

### **Entrevistado**

Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa da Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa (DRRHAE)

Data: 08 / 10 / 2014 Hora de Início: 09h Hora do Final: \_\_\_\_\_

### **(Breve enquadramento da Entrevista)**

A presente entrevista será semi estruturada, contendo algumas questões abertas permitindo a livre expressão do entrevistado.

### **Tema**

As políticas de gestão de recursos humanos (GRH) não docentes nas organizações escolares da RAM.

### **Objetivo Geral**

Apurar a dimensão política e técnica da gestão dos recursos humanos não docentes nas organizações escolares da RAM, em geral e em particular no que concerne à política de mobilidade dos trabalhadores e redução de efetivos nas escolas básicas do 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário.

BLOCOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES / TÓPICOS	OBSERVAÇÕES
<b>Bloco 1</b> <b>Legitimação da entrevista</b>	Legitimar a entrevista, informar o entrevistado do contexto da investigação, objetivos e tema da entrevista	Informar o entrevistado sobre o estudo em curso, assegurar a confidencialidade das declarações, pedir a sua colaboração e salientar a importância desta e pedir autorização para gravar em áudio.	
<b>Bloco 2</b> <b>Recolha de dados de carácter geral</b>	Conhecer a situação profissional do entrevistado	Solicitar ao entrevistado que fale sobre o seu percurso profissional: Anos de serviço; Cargo que exerce.	
<b>Bloco 3</b> <b>Caraterização do organismo</b>	Conhecer o organismo que dirige	Solicitar ao entrevistado que caracterize o organismo que dirige: Visão, missão, valores, atribuições; Qual o papel da DRRHAE no âmbito da política de gestão de recursos humanos das organizações escolares, em	

**ANEXO 9**  
**(Guião DRRHAE)**

<b>Bloco 4</b>  <b>Política/técnicas de gestão de recursos humanos nas organizações escolares</b>	Conhecer a dimensão técnica da GRH não docente nas organizações escolares	<p>geral e em particular na área da GRH não docentes?</p> <p>Como vê a atual política de GRH não docente em prática nas organizações escolares?</p> <p>Considera adequadas ao seu modelo de funcionamento?</p> <p>Como vê o atual regime de mobilidade dos trabalhadores e as medidas tomadas para redução de efetivos ?</p> <p>Qual o seu impacto na GRH das organizações escolares?</p> <p>Que ações/estratégias tem adoptado a DRRHAE na aplicação do regime de mobilidade e das medidas de redução de efetivos nas organizações escolares?</p> <p>Considera que existe uma política regional de GRH não docente das organizações escolares ou aquilo que existe é uma transposição das políticas definidas para a generalidade dos trabalhadores da administração pública ?</p>	
---	---	---	--

## Transcrição Entrevista

### Entrevistado E1

**1.Solicitar ao entrevistado que fale sobre o seu percurso profissional: Anos de serviço;Cargo que exerce.**

R: Exerço desde 1988, o cargo de Diretor Regional de Administração Pública e Local, exerci anteriormente o cargo de Diretor Regional de Segurança Social e Diretor Regional do Trabalho. A minha formação de base é jurídica, sou licenciado em Direito.

**2.Solicitar ao entrevistado que caracterize o organismo que dirige: Visão, missão, valores, atribuições;**

R: A nossa Direção Regional pretende dar uma informação técnica rigorosa sobre a gestão do pessoal da Administração Pública de forma a que possa contribuir para o bom funcionamento dos serviços em toda a Região. Nós temos 3 grandes áreas de atuação:

- Apoio técnico-jurídico a todos os serviços da Administração Pública Regional e Local, diferentemente do que se passa no Continente e nos Açores que detêm Departamentos separados para o apoio técnico jurídico às autarquias:
- Apoio à área da formação profissional, que é uma área muito importante, onde todos os anos procuramos disponibilizar um leque tão vasto quanto possível de formação aos serviços da administração regional e autarquias. Esse número de ações de formação varia de acordo com as disponibilidades financeiras, pois não atravessamos momentos muito famosos, mas ainda assim conseguimos disponibilizar anualmente cerca de 27 a 30 ações de formação e que são feitas de acordo com os inquéritos que se fazem junto dos serviços. Portanto a questão da qualidade, é uma questão muito importante. Nós somos um serviço certificado. Ali, ao fundo, encontram-se expostos os nossos certificados de qualidade, atribuídos no âmbito da formação que damos, e procuramos fazer formação na área da qualidade de forma a sensibilizar os serviços públicos para esta temática e formar técnicos para implementar a gestão da qualidade nos diversos serviços públicos.
- Temos ainda outra área de atuação que não tem rigorosamente nada a ver com administração pública, mas que está sob a nossa área de atuação e que é a concessão de passaportes, funciona na Loja do Cidadão. Emitimos cerca de 9 a 10 mil passaportes por ano, e portanto são clientes a quem lançamos inquéritos de qualidade. Nós temos relatórios de atividade em todas as nossas áreas de atuação. Lançamos junto dos serviços públicos, inquéritos de satisfação, sobre os pareceres que emitimos, de acordo com um conjunto de parâmetros que estão predefinidos. Os serviços públicos não colaboram muito nestes inquéritos, dando muito poucas respostas. Também fazemos essa auscultação e medição por inquérito relativamente à área da formação. Há uma grande aposta na formação da qualidade que entendemos ser uma temática transversal a toda a administração pública. Notamos que há mais serviços recetivos



que outros nesta matéria. Uns fazem a parte teórica mas depois a parte prática não a completam.

**3. Qual o papel da DRAPL no âmbito da política de GRH da Administração Pública Regional?**

R: O nosso papel é coordenar toda esta área. Nós temos um Programa de Governo que tem um conjunto de medidas na área da administração pública, medidas que são transversais a todo o Governo e que tentamos desenvolver através de um conjunto de medidas seja por via de Decretos Legislativos Regionais que são aprovados pelos organismos competentes, seja através de instruções que divulgamos. Anteriormente faziamo-lo através de circulares, neste momento fazemos através de FAQ's que disponibilizamos na nossa página da Internet e que visam sobretudo esclarecer no âmbito da reforma da Administração Pública. Como sabe, em Portugal legisla-se muito e muito depressa e nesta área muito mais, de maneira que quando sai nova legislação somos chamados a pronunciar sobre a mesma, através de pareceres jurídicos emitidos pela nossa Direção de Serviços que chega a emanar centenas de pareceres por ano sobre as questões que nos colocam. Elaboramos os diplomas legais com vista a adaptar a legislação nacional. Há uma preocupação de uniformização, para o efeito consultamos organismos da Administração Central como seja a DGAEP. Também quando as matérias têm grande impacto orçamental, existe a preocupação de consultar os organismos (DGAEP) para haver uniformidade de tratamento. A decisão no final é sempre nossa mas procuramos que exista sempre esta articulação.

**4. Como vê a atual política de GRH na Administração Pública Regional?**

R: Esta política é uma política que não nos satisfaz plenamente, porque está muito condicionada pelo PAEF. Nós por força do PAEF perdemos uma serie de diplomas, direitos e regalias e não só devido ao PAEF, também em resultado das medidas tomadas a nível nacional, como sabe desde os cortes salariais que afetam todos os trabalhadores da Administração Pública Central, Regional e Local, nada que se faça com agrado mas devido à situação económica-financeira que o País atravessa fomos obrigados a cumprir. Fomos obrigados a abrir mão de diplomas, como por exemplo as ajudas de custo que tinham um valor acrescido para deslocações para fora da Região, o subsidio de insularidade, enfim um conjunto de diplomas que tínhamos adaptado à RAM, face à insularidade. Por exemplo em relação ao diploma do SIADAP, que foi agora enviado e será aprovado em breve, está igual ao diploma do Continente. Todas aquelas diferenças que tínhamos: não haviam quotas e outras benesses que não existiam no Continente ou que existiam e que desapareceram e agora somos obrigados a ter tudo igual ao Continente por força do PAEF. É uma política que temos de seguir mas de uma forma contrariada, porque achamos que esta política que Portugal segue e que preconiza os princípios defendidos pela União Europeia, de baixa inflação, de muita contenção orçamental não devia ser a política a ser seguida. Tal tem sido repetido várias vezes pelo nosso Presidente do Governo e sendo uma política que nos é imposta pela Europa e pelo Estado português tem consequentemente reflexos nos recursos humanos e na gestão dos recursos humanos.

**5. Estará adequada à realidade da administração pública regional?**

**R:** É a política possível às restrições e condicionantes legais. Ainda agora apesar de já não estarmos sob o controlo da TROIKA, a mesma veio criticar o aumento do salário mínimo nacional. O salário mínimo vai ser aprovado aqui na Região com um aumento, está neste momento em Conselho de Governo a adaptação à RAM, do mesmo. Não somos totalmente livres para fazer aquilo que queremos mas aquilo que podemos, face aos condicionalismos legais e orçamentais que assim nos obrigam.

**6. Que ações/estratégias tem adoptado a DRAPL, em matéria de política de GRH na administração pública regional?**

**R:** Apenas aquelas que estão determinadas na Administração Central. Anteriormente tínhamos carreiras próprias, carreiras específicas, subsidio de insularidade, ajudas de custo, diferenciação ao nível dos concursos, do SIADAP. Tínhamos uma serie de diplomas regionais e tentávamos na adaptação à RAM que a mesma resultasse sempre num benefício para os trabalhadores da RAM, que lhes fosse mais favorável. Durante uma série de anos tivemos uma política que permitia à grande maioria dos trabalhadores chegar ao topo da carreira porque iam abrindo concursos e alargando os quadros. Isso a nível nacional não acontecia. Sabemos que no continente muitos trabalhadores chegavam à idade da reforma e ainda estavam a meio da carreira. Agora está tudo congelado já não se verifica esta situação, mas quando não estava congelado era essa a política seguida na Região, a de propiciar a evolução na carreira. Foi uma política que seguimos enquanto tivemos plena autonomia. Agora está tudo congelado, não temos grande margem de manobra, esperamos vir a ter, pois Portugal já não se encontra sob o controlo da TROIKA, nós na Região também vamos deixar de estar sujeitos ao PAEF em 2015, embora não sabendo em que condições vamos retomar a nossa plena autonomia mas contamos poder implementar os mecanismos que nos permitam atuar com maior autonomia.

A nossa autonomia justifica-se plenamente, embora se assista nos últimos tempos a uma completa desvalorização da autonomia. Já não temos na Constituição a obrigatoriedade de cumprir com as leis gerais da República, já não há obrigatoriedade de cumprir com as normas legislativas ou de interesse específico porque isso também desapareceu. De acordo com a última revisão à Constituição ficamos com a ideia de que efetivamente teríamos mais margem de atuação, mas o que acontece é que os diplomas já vem condicionados prevendo apenas a possibilidade da RAM proceder a alterações de natureza orgânica e formal. Isto revela da parte do legislador nacional uma política que eu diria algo colonialista de impor a prática a todas as áreas, da legislação aprovada pelo Governo da República. O Governo Regional tem defendido que numa próxima revisão à Constituição da República, fiquem bem explícitas as áreas em que o Governo da República intervem e aquelas em que intervem o Governo Regional. Isto sucede em todas as áreas de atuação e por maioria de razão na Administração Pública, porque esta tem por detrás todos os funcionários da Administração, e é onde se concentra grande parte da despesa: pagamento de ordenados, pensões, subsídios e despesas sociais e portanto é onde o Governo Central amarra mais estas questões. Esperemos que em breve e passado o PAEF e com alguma melhoria que se perspetiva ao nível económico, possamos retomar em toda a plenitude e latitude as competências autonómicas que tínhamos até à intervenção da TROIKA em Portugal. Pois agora, logo que sai o Orçamento de Estado

vemos logo que estamos amarrados de pés e mãos e pouca é a margem de intervenção regional ao nível da Administração Pública.

**7. Considera que existe uma política regional de GRH ou aquilo que existe é uma transposição das políticas definidas ao nível da Administração Central?**

R: De certa forma essa política ainda existe. Nós ainda continuamos a ter algumas diferenças e temos mesmo com as mesmas leis formas diferentes de as executar e interpretar. Pois ainda que o partido de base do Governo Central seja o mesmo do Governo Regional, a resposta política do Governo Passos Coelho não tem nada a ver com a resposta política do Governo do Dr Alberto João Jardim. As suas preocupações sociais são sempre mais profundas aqui na RAM. Podemos sempre dizer que ainda temos isto em termos de política de gestão de recursos humanos só que está é muito condicionada. Esperemos que num futuro próximo possamos retomar os níveis de autonomia anteriores à TROIKA e PAEF.

**8. Que opinião tem sobre as atuais políticas de mobilidade e redução de efetivos?**

R: Acho que essas políticas, por um lado, são obrigatórias por força da situação financeira que o País e a Região vivem, mas por outro entendo que são negativas. Ouvimos no dia -a -dia que há problemas devido à falta de pessoal, mas como não se pode contratar, por limitações legais ou financeiras, logo se não existissem essas políticas restritivas à contratação as coisas funcionariam melhor. Em relação à mobilidade acho que piorou com este Governo e com toda a legislação que tem saído. A mobilidade funcionava muito melhor no tempo em que a mesma se regia por princípios que já se encontravam vigentes há décadas que vinham do anterior regime, mas que eram muito claros. Tínhamos a transferência, destacamentos, esses sim eram instrumentos de mobilidade que estavam bem inseridos na sociedade, eram bem conhecidos pelos funcionários. Tínhamos inclusivamente regras do género que um trabalhador requisitado só podia permanecer um ano, renovável até três anos, mas nós aqui na Região permitíamos até cinco anos, por exemplo quando esse trabalhador fosse para o Continente. Havia sim políticas de mobilidade. Essas políticas começaram a ser apagadas pelo Governo Sócrates e pioraram bastante com o Governo Passos Coelho. Basta dizer que hoje em dia a mobilidade entre a RAM e o Continente é reduzidíssima, para não dizer, quase impossível. Tirando o caso dos professores qualquer outro trabalhador que queira ir em mobilidade para o Continente vê essa possibilidade quase reduzida a zero. O que está na lei não corresponde às necessidades do País e a sua aplicação no que respeita à mobilidade piorou muito comparativamente aos instrumentos clássicos de transferência, destacamento, requisição que já vinham do anterior regime e que estavam bem entrosados e que funcionavam. Tínhamos inclusive um diploma regional que permitia a transferência da Administração Local para a Regional, com relativa facilidade, tudo isso agora está muito restringido. Acho que estes diplomas não satisfazem as necessidades.

## Transcrição da Entrevista

### Entrevistado E2

**1.Solicitar ao entrevistado que fale sobre o seu percurso profissional: Anos de serviço;Cargo que exerce.**

**R:** Tirei a licenciatura em Direito, na Universidade Clássica de Lisboa. Iniciei a minha atividade na Secretaria Regional da Educação, integrando o Gabinete Jurídico da Direção Regional de Finanças e Administração e Pessoal. Mais tarde após uma mudança a nível governamental o Dr Brazão de Castro, convidou-me para Diretor de Serviços. Exerci esse cargo até ao final do primeiro mandato do Dr. Francisco Santos como Secretário de Educação. A partir do final desse primeiro mandato fui nomeado Diretor Regional desta área, tendo permanecido desde então, durante os 3 mandatos do Dr. Francisco Fernandes e continuando até ao presente momento com o atual Secretario Regional da Educação e dos Recursos Humanos. Portanto nesta Direção Regional, que tem uma componente de responsabilidade da lógica dos recursos humanos desta Secretaria Regional de Educação, envolvendo um número aproximado de cerca de 11 000 trabalhadores, assenta ainda na centralidade das escolas e nas lógicas da administração.

**2.Solicitar ao entrevistado que caracterize o organismo que dirige: Visão, missão, valores, atribuições.**

**R:** Em relação à missão esta Direção Regional, por um lado nós temos de harmonizar e implementar, a legislação geral ao nível da função pública, aos trabalhadores não docentes dos serviços centrais (que é uma terminologia específica desta Secretaria Regional) que se lhes aplica *tout court* e depois temos os trabalhadores não docentes das escolas. Ao nível dos Serviços Centrais foi dado um passo muito substancial na perspectiva de um sistema centralizado de gestão de recursos, em que através de uma alocação de recursos, não é preciso recorrer ao mecanismo de mobilidade interna. Aqui há uma perspetiva de melhoria e aproveitamento dos recursos de forma, a na verdade, satisfazer as necessidades do serviço. Nessa decorrência, transpomos esse raciocínio para as escolas. Este ano lectivo que agora se iniciou comparativamente ao ano letivo anterior, nós temos menos 1500 alunos e isso traduz-se numa política reestruturação ao nível do pessoal não docente, em que procuramos através dos mecanismos de mobilidade e de afetação darmos respostas às necessidades educativas com as escolas. Paralelamente, obviamente fazemos todo um trabalho de acompanhamento e apoio em relação aos Serviços Centrais da Secretaria Regional de Educação e Recursos Humanos, quer às escolas, através da disponibilização de ferramentas, tais como informações circulares, para as organizações escolas, no sentido de desenvolvermos todos um trabalho colaborativo interorganizacional, para dar resposta. Ao nível de pessoal docente, foram dados passos significativos, pois temos um Estatuto da Carreira Docente da RAM, enquadrou-se o sistema de avaliação de desempenho numa perspetiva de valorizar e dignificar a função do professor e dar uma melhor resposta da escola à comunidade educativa e enquadrou-se ainda o processo de avaliação externa, em que foi criada uma bolsa na Região de avaliadores

externos e que fazem o processo ao nível de observação de aulas. Também foi criada uma Comissão ao nível regional com representantes dos vários níveis de ensino que apoiam esses avaliadores. Só para deixar uma nota, nós na próxima semana vamos ter duas reuniões centrais quer com os avaliadores quer com os avaliados. Por outro lado na lógica da gestão e administração das escolas, temos uma página interativa, que através, de um meu colaborador direto, assegura essa resposta permanente, numa perspectiva dialogante com as escolas. Temos um Diploma de 2006, que, na verdade, foi pioneiro à data, num processo de expressar uma autonomia das escolas, num alocar a centralidade no órgão de direção de escola, a participação da Comunidade Educativa, no órgão de gestão e finalmente nos cargos de estrutura de gestão intermédia. Desenvolvemos também ciclos de boas práticas, já realizamos sete encontros que tem sido um sucesso substancial e que permite reflexão sobre as boas práticas ao nível de várias temáticas, desde o Projeto Educativo, trabalho colaborativo, sobre o papel das estruturas intermédias, a questão do Regulamento Interno e do Plano Anual de Escola. Portanto são todos estes processos de melhoria que envolvem quer a organização escola, quer os serviços da Secretaria, no enfoque da melhoria do ensino e resultados escolares dos alunos.

**3. Qual o papel da DRRHAE no âmbito da política de gestão de recursos humanos das organizações escolares, em geral e em particular na área da GRH não docentes?**

**R:** A perspetiva da DRRHAE é no sentido da optimização dos recursos, pois por vezes ficamos com a sensação que os pedidos e solicitações que nos chegam é pedir mais recursos e nem todas as respostas passam por aí, mas antes no olhar a forma como são distribuídos esses mesmos recursos e essa necessidade de optimizar os recursos existentes. Por exemplo os quadros do sistema centralizado da Secretaria, foi também uma resposta a esse nível, os quadros concelhios a nível da área do pessoal não docente serão uma resposta às escolas a esse nível. Há que fazer um trabalho com as escolas para sensibilizá-los para a questão da optimização dos recursos e para a questão que todos são relevantes em termos da organização escola, nesse papel que todos nós queremos que é a melhoria da qualidade do serviço público da educação. Os próprios assistentes técnicos têm aqui um papel fundamental a nível das áreas administrativas das Escolas Básicas e Secundárias que são serviços qualificados e com autonomia administrativa e que aqui têm um papel central, os próprios assistentes operacionais têm um importante papel na área educativa, um papel pedagógico relativamente aos alunos, temos feito alguns outsourcings ao nível das cozinhas das Escolas do 1.º Ciclo e que tem permitido uma libertação desses trabalhadores para outras áreas e permitir a resposta das escolas. Ainda ao nível do 1.º Ciclo do Ensino Básico temos uma realidade muito interessante que são os Animadores Socioculturais de Bibliotecas, que é uma realidade específica da RAM e que são técnicos superiores que desenvolvem todo um trabalho numa área pedagógica em articulação com os docentes e demais elementos da Comunidade Educativa, no sentido de proporcionar uma resposta educativa aos alunos. Temos também o papel dos psicólogos nas Escolas Básicas e Secundárias e também a nível do 1.º Ciclo. Aqui houve uma optimização de recursos. Anteriormente existia 1 psicólogo por escola Básica e Secundária e os psicólogos da antiga Direção Regional de Educação Especial e Reabilitação. Agora é visto tudo no global e dão respostas a todo o sistema educativo. Esta optimização de recursos numa perspetiva centrada permite uma resposta de melhoria do que uma perspetiva compartimentada. É este trabalho colaborativo interorganizacional que deve ser focalizado nos

objetivos a prosseguir. Nós temos que ter rigor, nesta conjuntura que é complexa, sem descuidar o valor humano que é fundamental nas organizações e em particular nas organizações educativas em dar a resposta conjunta, o ter a visão do conjunto, é fundamental. Há que apostar em profissionais cada vez mais empenhados e cada vez mais conscientes. A questão é complexa, porque agora existem novos paradigmas na gestão, por exemplo o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas veio alterar os respetivos paradigmas e nós demos um passo substancial que foi celebrar os Acordos coletivos, de aplicação para os trabalhadores não docentes de toda a SRE, incluindo as escolas, o horário de 35 horas semanais. Esta forma de ver a gestão na administração pública centrada no Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, (atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) dá-nos outras visões, outras perspetivas e outros patamares. Neste momento estamos a preparar novas ações de sensibilização nas áreas de remunerações, férias, faltas e licenças, ação disciplinar (em articulação com a Inspeção de Educação) para sensibilizar as perspetivas de melhorias e os novos horizontes que se abrem nesta área.

**4. Como vê a atual política de GRH não docente em prática nas organizações escolares?  
Considera adequadas ao seu modelo de funcionamento?**

**R:** Nós temos em cima da mesa um Plano de Ajustamento Económico e Financeiro com determinados objetivos que foram assumidos pelo Governo Regional da Madeira, mas nós temos de ver na lógica das organizações escolares que na verdade aqui há uns anos vivíamos um período de expansão, para um sistema de decréscimo em relação ao número de alunos. Portanto a taxa de natalidade tem vindo a diminuir e no último ano houve um corte substancial muito acima do expectável que foram menos 1500 alunos que entraram no sistema mais aqueles que saíram do sistema. Obviamente que isto obriga a uma reflexão sobre o número de trabalhadores no sistema, pois continuam a haver aposentações e não temos aberto procedimentos concursais. O que temos feito é numa perspetiva de diminuição de rede escolar e com isso temos alocado os recursos de maneira a suprir as necessidades. Julgo que neste momento a grande problemática está na resposta dos assistentes operacionais, mas implica por outro lado um outro olhar e uma outra gestão por parte das escolas. Nós não podemos ter uma pessoa sentada a espera de abrir uma sala e no entretanto lê uma revista, e estarmos a pagar um horário de trabalho, que neste momento é de 35 horas. Estas situações são impensáveis e é preciso novas situações de optimização. Também tem de haver uma lógica de polivalência. Existem situações em que por vezes o trabalhador diz que determinada tarefa não está adentro do seu conteúdo funcional. Portanto isto passa por fazer um trabalho junto dos trabalhadores pois tal situação é impensável. O que é fundamental é dar resposta à organização escola. Há que fazer um trabalho junto dos diretores de escola no assumir dessas responsabilidades. Há também um caso muito particular e que tem a ver com as Unidades Estruturadas da Educação Especial que estão inseridas nas escolas básicas e secundárias e nas escolas do 1.º ciclo. As unidades estruturadas são da escola como são as salas de pré, como são as turmas do 1.º ciclo. Portanto os trabalhadores docentes e não docentes são alocados à escola e a escola distribui os recursos de acordo com as respetivas necessidades. Todas as questões que tenham a ver com a escola nela incluindo as unidades estruturadas têm que ser trazidas pelo órgão de gestão e não entender que os problemas da unidade são com a

educação especial. Portanto este é um trabalho que precisa ser feito, numa perspectiva global, conjunta, inclusiva e de mudança de postura onde o diretor tem um papel fundamental em toda a comunidade envolvente ou seja tem de assumir a unidade estruturada como parte integrante da escola, é uma resposta da escola para aqueles alunos e daquelas crianças que a frequentam.

**6. Como vê o atual regime de mobilidade dos trabalhadores e as medidas tomadas para redução de efetivos ? Qual o seu impacto na GRH das organizações escolares?**

**R:** Naturalmente que qualquer política de redução de efetivos tem impacto nas organizações escolares. Nós também temos assistido a um decréscimo de alunos, pelo que há a necessidade de rentabilizar e não sendo necessários os trabalhadores, desde que seja dentro do mesmo concelho e também jogando com opções pessoais e profissionais, temos que alocar onde eles são necessários. Há que ter a consciência, por parte dos trabalhadores, nesta particular conjuntura, que se recebe um vencimento é para ter produtividade. Não podemos ter esta situação adentro do sistema. Em relação às mobilidades obviamente que é uma forma de responder às necessidades do sistema e julgo que este ano foi dada um salto qualitativo muito substancial a nível das mobilidades, pois até o ano passado todas as mobilidades de trabalhadores não docentes tinham de ser sujeitas a autorização prévia da SRPF e agora há a possibilidade de centrar na Secretaria desde que observados um conjunto de requisitos.

**7. Acha que os atuais instrumentos de mobilidade são mais adequados comparativamente aos anteriores instrumentos?**

Por vezes ficamos com a ideia de que apesar de querer-se práticas menos burocráticas por outro lado parecem aumentar ainda mais. Nós estamos a assistir, por motivo de transparência e controlo da despesa pública a um sem fim de procedimentos para conseguir algo tão simples como uma mobilidade, por isso optamos pelo sistema centralizado para obviar, mas ainda assim temos a questão do Cabimento Orçamental e do Fundo Disponível. Isso é uma reflexão que se impõe para o futuro, pois entendo e isto numa perspectiva pessoal, que o controlo da despesa poderá ser feito de outra forma que não através deste procedimento muito burocratizado e que no caso particular da educação, se eu preciso de uma resposta hoje não é para amanhã, porque na organização escola, necessitando de um professor para hoje não posso aguardar por um sem fim de autorizações para dar resposta aquela turma. O mesmo acontecendo no pessoal não docente. As respostas têm de ser imediatas. Os recursos terão de ser os necessários para satisfazer as necessidades. Nós na RAM temos mais recursos quando comparados com estudos nacionais e internacionais e as pessoas têm de compreender essa realidade em termos comparativos. Agora também é importante que esses recursos traduzam uma melhoria para a administração pública

**8. Que ações/estratégias tem adoptado a DRRHAE na aplicação do regime de mobilidade e das medidas de redução de efetivos nas organizações escolares?**

ANEXO 11  
(Transcrição entrevista DRRHAE)

R: A este nível a DRRHAE procede em um ou dois momentos sendo que um desses momentos ocorre por altura do mês de junho, julho a um levantamento de todas as necessidades de trabalhadores não docentes, para dar uma situação de resposta no início do ano letivo. Procuramos numa perspetiva de otimização, não só com as escolas mas também com os Serviços, não aumentar os recursos, mas rentabilizar os já existentes, em função de decréscimos e em função de reajustamentos de serviços. Para o efeito se num determinado serviço há por exemplo um licenciado em Direito que não é necessário mas noutro serviço já o é, deverá ser mobilizado para esse serviço. As chamadas necessidades permanentes do sistema organizacional da Secretaria e das escolas, a DRRHAE procura alocar recursos, recorrendo à mobilidade pois dá uma resposta mais estável, uma vez que não temos aberto procedimentos concursais. Há outras opções que articulamos com o Instituto de Emprego da Madeira, através de Programas Ocupacionais e Estágios Profissionais, que também nos tem ajudado a colmatar algumas necessidades. Essas colocações têm um caráter rotativo e articulamos com o IEM de forma a que as colocações ocorram pelo período do ano letivo. Esta é uma resposta pontual e anual que depois não tem continuidade. Anteriormente ainda conseguíamos absorver alguns destes trabalhadores através dos procedimentos concursais o que por último não tem acontecido. A nossa preocupação é satisfazer as necessidades permanentes com trabalhadores de carreira, pois a satisfazer com trabalhadores subsidiados essa será uma resposta precária. Isto passa por um redimensionamento dos quadros o qual tem de ser uma questão a refletir

**9. Considera que existe uma política regional de GRH não docente das organizações escolares ou aquilo que existe é uma transposição das políticas definidas para a generalidade dos trabalhadores da administração pública ?**

R: Julgo que a este nível e em particular na SRE, existe uma política regional de recursos humanos, nós neste particular a DRRHAE, temos uma missão central que tem a ver com as escolas e dou inúmeros exemplos: Ao nível do 1.º ciclo temos os professores das atividades de enriquecimento curricular que a nível nacional eram enquadrados por monitores, através de protocolos com as Câmaras Municipais, enquanto aqui é feito um concurso de professores para o efeito. Ao nível do 1.º ciclo temos ainda os animadores socioculturais e nas Prés as Ajudantes de acção socio educativa de educação pré-escolar, que corresponde a uma situação específica. Ao nível das escolas básicas e secundárias para além da componente curricular temos outros projetos como por exemplo o projeto da convivialidade. Temos também legislação específica: temos o Estatuto da Carreira docente e toda a sua regulamentação.; temos ainda o diploma de administração e gestão da escola que privilegia a autonomia e o projeto de cada escola e que permite criar para além das estruturas de gestão intermédia que são transversais a todo o sistema educativo Regional. Ao nível do pessoal não docente temos um regime jurídico que procura dar uma resposta. Portanto temos uma visão de dar uma resposta ao sistema educativo regional, temos uma perspetiva de melhoria de acompanhamento, proativa em prol da melhoria das aprendizagens dos alunos que constituem o cerne do Sistema Educativo Regional.



**ANEXO 12**  
(Análise de Conteúdo da entrevista DRAPL)

**Diretor Regional da Administração Pública e Local (E1)**

Áreas temáticas	Categorias	Subcategorias	Indicadores
Dados de carácter geral	Caracterização do entrevistado	Área de formação académica	(...)A minha formação de base é jurídica, sou licenciado em Direito (...)
		Duração do exercício do cargo	Exerço desde 1988, o cargo de Diretor Regional de Administração Pública e Local(...)
	Papel da Organização		(...) dar informação técnica rigorosa sobre a gestão do pessoal da Administração Pública (...)
		Objetivos Valores	(...) contribuir para o bom funcionamento dos serviços (...) (...)a questão da qualidade, é uma questão muito importante. Nós somos um serviço certificado(...)
Caracterização do Organismo	3 Áreas de atuação		Apoio técnico-jurídico a todos os serviços da Administração Pública Regional e Local (...)
		Atribuições na área de apoio técnico-jurídico	(...)quando sai nova legislação somos chamados a pronunciar sobre a mesma, através de pareceres jurídicos emitidos pela nossa Direção de Serviços que chega a emanar centenas de pareceres por ano sobre as questões que nos colocam. Elaboramos os diplomas legais com vista a adaptar a legislação nacional (...)
		Atribuições na área da formação profissional	(...)disponibilizar um leque tão vasto quanto possível de formação aos serviços da administração regional e autarquias(...) (...)conseguimos disponibilizar anualmente cerca de 27 a 30 ações de formação (...)

**ANEXO 12**  
**(Análise de Conteúdo da entrevista DRAPL)**

		Atribuições na área da concessão de passaportes	(...) Emitimos cerca de 9 a 10 mil passaportes por ano (...)	
Políticas de Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Regional	Competências da RAM na atualidade	Situação económica-financeira do País decorrente do PAEF	(...)devido à situação económica-financeira que o País atravessa fomos obrigados a cumprir(...)	
		Políticas da União Europeia e do Governo português	(...)Esta política é uma política que não nos satisfaz plenamente, porque está muito condicionada pelo PAEF. Nós por força do PAEF perdemos uma série de diplomas, direitos e regalias e não só devido ao PAEF, também em resultado das medidas tomadas a nível nacional(...) (...)sendo uma política que nos é imposta pela Europa e pelo Estado português(...)	
			(...)Fomos obrigados a abrir mão de diplomas, como por exemplo as ajudas de custo que tinham um valor acrescido para deslocações para fora da Região, o subsídio de insularidade, enfim um conjunto de diplomas que tínhamos adaptado à RAM, face à insularidade(...)	
		"Imposição" legal	(...)Não somos totalmente livres para fazer aquilo que queremos mas aquilo que podemos, face aos conditionalismos legais e orçamentais que assim nos obrigam(...) (...) Agora está tudo congelado(...) mas quando não estava congelado era essa a política seguida na Região, a de propiciar a evolução na carreira. Foi uma política que seguimos enquanto tivemos plena autonomia(...)	
		Forma de organização própria	(...)no Continente e nos Açores que detêm Departamentos separados para o apoio técnico jurídico às autarquias (...)	

**ANEXO 12**  
**(Análise de Conteúdo da entrevista DRAPL)**

	Ações /Estratégias da DRAPL	Qualidade dos serviços	<p>(...) Lançamos junto dos serviços públicos, inquéritos de satisfação, sobre os pareceres que emitimos (...)</p> <p>(...) Há uma grande aposta na formação da qualidade que entendemos ser uma temática transversal a toda a administração pública (...)</p>
		Política de desburocratização: egovernmant	<p>(...) instruções que divulgamos (...)</p> <p>neste momento fazemos através de FAQ´s que disponibilizamos na nossa página da Internet (...)</p>
		Política de uniformização	<p>(...) Há uma preocupação de uniformização, para o efeito consultamos organismos da Administração Central como seja a DGAEP (...)</p> <p>(...) existe a preocupação de consultar os organismos (DGAEP) para haver uniformidade de tratamento (...)</p>
		Aplicação e interpretação das leis nacionais	<p>(...) essa política ainda existe. Nós ainda continuamos a ter algumas diferenças e temos mesmo com as mesmas leis formas diferentes de as executar e interpretar (...)</p>
	Política de mobilidade e redução de efetivos	Implementação das políticas	<p>(...) são obrigatórias por força da situação financeira que o País e a Região vivem, mas por outro entendo que são negativas (...)</p> <p>(...) devido à falta de pessoal, mas como não se pode contratar, por limitações legais ou financeiras, (...)</p>

ANEXO 12  
(Análise de Conteúdo da entrevista DRAPL)

Políticas de Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Region	Política de mobilidade e redução de efetivos	Adequabilidade das políticas	<p>(...)piorou com este Governo e com toda a legislação que tem saído. A mobilidade funcionava muito melhor no tempo em que a mesma se regia por princípios que já se encontravam vigentes há décadas que vinham do anterior regime, mas que eram muito claros(...)</p> <p>(...)O que está na lei não corresponde às necessidades do País e a sua aplicação no que respeita à mobilidade piorou muito comparativamente aos instrumentos clássicos de transferência, destacamento, requisição(...)</p>
--	---	---------------------------------	---

**ANEXO 13**  
(Análise de Conteúdo da entrevista DRRHAE)

**Diretor Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa (E2)**

Áreas temáticas	Categorias	Subcategorias	Indicadores
Dados de carácter geral	Caracterização do entrevistado	Área de formação académica	Tirei a licenciatura em Direito, na Universidade Clássica de Lisboa (...)
		Duração do exercício do cargo	(...)A partir do final desse primeiro mandato fui nomeado Diretor Regional desta área, tendo permanecido desde então, durante os 3 mandatos do Dr. Francisco Fernandes e continuando até ao presente momento com o atual Secretário Regional da Educação e dos Recursos Humanos (...)
Caracterização do Organismo	Papel da Organização	Objetivos	(...)nesta Direção Regional, que tem uma componente de responsabilidade da lógica dos recursos humanos desta Secretaria Regional de Educação(...) (...)assenta ainda na centralidade das escolas e nas lógicas da administração(...)
		Valores	(...)Nós temos que ter rigor, nesta conjuntura que é complexa, sem descuidar o valor humano que é fundamental nas organizações e em particular nas organizações educativas(...) (...)desenvolvermos todos um trabalho colaborativo interorganizacional, para dar resposta(...) (...)a melhoria da qualidade do serviço público da educação.

**ANEXO 13**  
**(Análise de Conteúdo da entrevista DRRHAE)**

	Atribuições	Atribuições na área de apoio técnico-jurídico	(...)harmonizar e implementar, a legislação geral ao nível da função pública, aos trabalhadores não docentes dos serviços centrais (...) e depois temos os trabalhadores não docentes das escolas (...) (...)apoio em relação aos Serviços Centrais da Secretaria Regional de Educação e Recursos Humanos, quer às escolas, através da disponibilização de ferramentas, tais como informações circulares, para as organizações escolas(...)
	Papel da DRRHAE na GRH não docentes das organizações escolares	Acompanhamento e monitorização	(...)ações de sensibilização nas áreas de remunerações, férias, faltas e licenças, ação disciplinar (em articulação com a Inspeção de Educação)para sensibilizar as perspetivas de melhorias (...).
		Optimização dos recursos humanos	(...)A perspetiva da DRRHAE é no sentido da optimização dos recursos, pois por vezes ficamos com a sensação que os pedidos e solicitações que nos chegam é pedir mais recursos e nem todas as respostas passam por aí,mas antes no olhar a forma como são distribuídos esses mesmos recursos (...)

**ANEXO 13**  
**(Análise de Conteúdo da entrevista DRRHAE)**

Áreas de atuação da DRRHAE	Políticas regionais na área da GRH das Escolas	Valorização dos recursos humanos	<p>(...) e para a questão que todos são relevantes em termos da organização escola (...)</p> <p>(...) Os próprios assistentes técnicos têm aqui um papel fundamental a nível das áreas administrativas das Escolas Básicas e Secundárias (...)</p> <p>(...) Os próprios assistentes operacionais têm um importante papel na área educativa, um papel pedagógico relativamente aos alunos (...)</p> <p>(...) Temos uma realidade muito interessante que são os Animadores Socioculturais de Bibliotecas, que é uma realidade específica da RAM e que são técnicos superiores que desenvolvem todo um trabalho numa área pedagógica em articulação com os docentes e demais elementos da Comunidade Educativa (...)</p> <p>Temos também o papel dos psicólogos nas Escolas Básicas e Secundárias e também a nível do 1.º Ciclo</p> <p>(...) Há que apostar em profissionais cada vez mais empenhados e cada vez mais conscientes. A questão é complexa, porque agora existem novos paradigmas na gestão (...)</p>
		Diagnóstico da situação atual	<p>Nós temos em cima da mesa um Plano de Ajustamento Económico e Financeiro com determinados objetivos que foram assumidos pelo Governo Regional da Madeira (...)</p> <p>(...) Obviamente que isto obriga a uma reflexão sobre o número de trabalhadores no sistema, pois continuam a haver aposentações e não temos aberto procedimentos concursais (...)</p> <p>(...) Julgo que neste momento a grande problemática está na resposta dos assistentes operacionais (...)</p>

**ANEXO 13**  
**(Análise de Conteúdo da entrevista DRRHAE)**

Áreas de atuação da DRRHAE	Visão sobre as atuais políticas de GRH nas organizações escolares	Política de mobilidade	<p>(...)Em relação às mobilidades obviamente que é uma forma de responder às necessidades do sistema e julgo que este ano foi dado um salto qualitativo muito substancial a nível das mobilidades, pois até o ano passado todas as mobilidades de trabalhadores não docentes tinham de ser sujeitas a autorização prévia da SRPF e agora há a possibilidade de centrar na Secretaria desde que observados um conjunto de requisitos (...)</p> <p>(...)Nós estamos a assistir, por motivo de transparência e controlo da despesa pública a um sem fim de procedimentos para conseguir algo tão simples como uma mobilidade (...)</p> <p>(...)As respostas têm de ser imediatas. Os recursos terão de ser os necessários para satisfazer as necessidades.</p> <p>(...)Ao nível dos Serviços Centrais foi dado um passo muito substancial na perspectiva de um sistema centralizado de gestão de recursos, em que através de uma alocação de recursos, não é preciso recorrer ao mecanismo de mobilidade interna. Aqui há uma perspetiva de melhoria e aproveitamento dos recursos de forma, a na verdade, satisfazer as necessidades do serviço. Nessa decorrência, transpomos esse raciocínio para as escolas (...).comparativamente ao ano letivo anterior, nós temos menos 1500 alunos e isso traduz-se numa política reestruturação ao nível do pessoal não docente, em que procuramos através dos mecanismos de mobilidade e de afetação darmos respostas às necessidades educativas com as escolas.</p> <p>(...)um levantamento de todas as necessidades de trabalhadores não docentes, para dar uma situação de resposta no início do ano letivo.(...)</p> <p>(...)Procuramos numa perspetiva de otimização, não só com as escolas mas também com os Serviços, não aumentar os recursos, mas rentabilizar os já existentes (...)</p> <p>(...)a DRRHAE procura alocar recursos, recorrendo à mobilidade pois dá uma resposta mais estável, uma vez que não temos aberto procedimentos concursais.</p>
----------------------------	---	------------------------	---



**ANEXO 13**  
**(Análise de Conteúdo da entrevista DRRHAE)**

Áreas de atuação da DRRHAE	Visão sobre as atuais políticas de GRH nas organizações escolares	Política de redução de efetivos	<p>“Naturalmente que qualquer política de redução de efetivos tem impacto nas organizações escolares (...)”</p> <p>Também tem de haver uma lógica de polivalência. Existem situações em que por vezes o trabalhador diz que determinada tarefa não está adentro do seu conteúdo funcional. Portanto isto passa por fazer um trabalho junto dos trabalhadores pois tal situação é impensável (...)”</p> <p>“O que temos feito é numa perspectiva de diminuição de rede escolar e com isso temos alocado os recursos de maneira a suprir as necessidades (...)”</p> <p>“Há outras opções que articulamos com o Instituto de Emprego da Madeira, através de Programas Ocupacionais e Estágios Profissionais, que também nos tem ajudado a colmatar algumas necessidades. Essas colocações têm um caráter rotativo e articulamos com o IEM de forma a que as colocações ocorram pelo período do ano letivo (...)”</p> <p>“(…)a este nível e em particular na SRE, existe uma política regional de recursos humanos (...)”</p> <p>“Ao nível do 1.º ciclo temos os professores das atividades de enriquecimento curricular que a nível nacional eram enquadrados por monitores, através de protocolos com as Câmaras Municipais, enquanto aqui é feito um concurso de professores para o efeito. Ao nível do 1.º ciclo temos ainda os animadores socioculturais e nas Prés as Ajudantes de acção socio educativa de educação pré-escolar, que corresponde a uma situação específica. Ao nível das escolas básicas e secundárias para além da componente curricular temos outros projetos como por exemplo o projeto da convivialidade. Temos também legislação específica: temos o Estatuto da Carreira docente e toda a sua regulamentação.; temos ainda o diploma de administração e gestão da escola que privilegia a autonomia e o projeto de cada escola e que permite criar para além das estruturas de gestão intermédia que são transversais a todo o sistema educativo Regional. Ao nível do pessoal não docente temos um regime jurídico (...)”</p>
		Identificação das políticas promovidas pela DRRHAE	





VALORIZAMOS PESSOAS

[WWW.ISCSP.ULISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.ULISBOA.PT)